Die Entwicklung des bayerischen Landtagswahlrechtes.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Fritz Meindel
Gerichtsassessor aus Erlangen

Approbiert am 2. Oktober 1929

Gedruckt
im Tageblatt-Haus Coburg
1930

30:133

Referent:
Univ.-Professor Dr. Köhler.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Entwicklung des bayerischen Landtagswahlrechtes.

Gliederung.

	Seite
Einleitung	1— 2
A. Das Wahlrecht des Königreichs Bayern	3—54
I. Die Konstitution von 1808	3— 9
II. Die Zeit von 1818—1848	9—24
III. 1848—1881	24—43
IV. 1906—1918	43—54
B. Das Wahlrecht des Freistaates	55—79
I. Das Wahlrecht der Revolutionszeit	55—65
II. Das Landtagswahlgesetz von 1920	65—79
1. Vorgeschichte	65—68
2. Das Wahlgesetz von 1920	69—74
3. Die Aenderungen des Gesetzes von 1920	74—79
C. Rückblick	80—87

Literatur.

Administrative Praxis, Blätter für, Bd. 19. S. 249, Theorie und Praxis des Gesetzes v. 4. Juni 1848.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1921 und 1926.

Below, G. v.: Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland. Berlin 1909.

Bitterauf, Theodor: Bayern als Königreich. 1806—1906. München 1906.

Doeberl, Ludwig: Maximilian Montgelas und das Princip der Staatssouveränität. München 1925.

Doeberl, Michael: Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens. München 1918.

Döllinger: Sammlung der im Gebiet der inneren Staatsverwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen. München 1835/39 und 1853/54.

Entwurf eines Landtagswahlgesetzes vom 28. September 1903. Sonderabdruck aus den Bl. f. Adm.-Pr. München 1903.

Eppstein, G. v. und Bornhak, Konrad: Bismarks Staatsrecht. Die Stellungnahme des Fürsten Otto v. Bismarck zu den wichtigsten Fragen des preußischen und deutschen Staatsrechts. Berlin 1923.

Franz, Eugen: Bayerische Verfassungskämpfe. Von der Ständekammer zum Landtag. München 1926.

Gemeinde- und Verwaltungszeitung, bayerische. München.

Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) München.

Heigel, Karl Theodor: Quellen und Abhandlungen zur neueren Geschichte Bayerns. Kap. IX. München 1884.

Henle, Julius: Das bayerische Gesetz, die Wahl der Landtagsabgeordneten betr. v. 4. VI. 1848/21. III. 1881. Ansbach 1899.

Hubbauer, Ludwig: Die geschichtliche Entwicklung des bayerischen Landtagswahlrechtes. Leipzig 1908.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1921. S. 177. v. Jan.: Wahlrecht und Volksabstimmung.

Jan, H. v.: 1. Reichswahlgesetz v. 30. XI. 1918 und Wahlordnung für den neuen bayerischen Landtag v. 7. XII. 1918. München 1918.

— 2. Das bayerische Landeswahlgesetz v. 12. V. 1920 mit der Landeswahlordnung v. 12. V. 20. München 1920.

— 3. Das bayerische Landeswahlgesetz in der Fassung v. 30. III. 1928, mit der Landeswahlordnung v. 30. III. 28. München 1928.

Koellreuther-Gmelin: Ausländisches Staatsrecht. Berlin 1923.

Koppert, Vincenz: Die Verhältniswahl im bayerischen Landtagswahlgesetz v. 1920. Würzburg 1923. Masch.Schr.

Kratzer, J.: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern v. 14. VIII. 1919. München 1925.

Krazeisen, K. v.: Das bayerische Landtagswahlgesetz v. 9. IV. 1906. München 1907 und 1912.

Landtagsverhandlungen, München.

Lerchenfeld, Gustav Frhr. v.: Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I. Berlin 1854.

Marquart, Heinrich: Vergleichende Darstellung des neuen Landtagswahlrechtes in Bayern, Württemberg und Baden. München 1909.

Meyer, Georg: Das parlamentarische Wahlrecht. Herausgegeben von Jellinek 1901.

Moy, Dr. Ernst v.: Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts. Regensburg 1840.

Müller, Ludwig August v.: Das bayerische Gesetz über die Wahl der Landtagsabgeordneten v. 4. VI. 48.
21. III. 81.
Nördlingen 1881.

Müller-Krazeisen: Das bayerische Gesetz über die Wahl der Landtagsabgeordneten v. 4. VI. 48.
21. III. 81.
München 1905.

Nawiasky, H.: Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923.

Oeschey, Rudolf: Die bayerische Verfassungsurkunde und die Charte Ludwigs XVIII. München 1914.

Poensgen, O.: Das Wahlrecht. Berlin 1908.

Pözl, J. v.: Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes. München 1870.

Preger-Kronseder, Wilhelm: Lehrbuch der bayerischen Geschichte. Leipzig 1927.

Reichsräte, Verhandlungen der Kammer der Reichsräte. München.

Rieker, Dr. Karl: Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Leipzig 1893.

Regierungsblatt: (Reg.Bl.), München.

Reichsgesetzblatt (RGBl.), Berlin.

Schowalter, A.: Allgemeines Wahlrecht und bayerische Wahlreform. Kaiserslautern 1904.

Seydel, Max v.: Bayerisches Staatsrecht. Freiburg 1884; Leipzig 1896; Tübingen 1913.

Sommer, Ernst: Die Gleichheit des Wahlrechts in Theorie und Praxis im Wahlrecht Preußens, Bayerns, Sachsens, Hessens und des Reichs, ihre geschichtliche Entwicklung und ihr Ausbau durch die Wahlgesetze von 1919. Würzburger Diss. 1920. Masch.Schr.

Staatsanzeiger, Bayerischer. München.

Stern, Oskar: Die geschichtliche Entwicklung des Wahlrechts zum deutschen Parlament. Würzburg 1922. Masch.Schr.

Stier-Somlo: Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt. Berlin 1918.

Sutner, C. A. v.: Die Bestimmungen über das bayerische Gemeindewahlrecht. München 1909.

Theilhaber, Robert: Hundert Jahre bayerische Wahlrechtsentwicklung. München 1908.

Vierkandt, A.: Staat und Gesellschaft in der Gegenwart. Leipzig 1921.

Weber, Karl: Gesetz- und Verordnungssammlung für das Königreich Bayern. Bd. I. Nördlingen 1880.

Zeitschrift des statistischen Landesamtes. München.

Zeitschrift für Politik 1918/19; 1925/26; 1926/27.

Ziegler, Heinz: Die Bedeutung des geltenden Wahlverfahrens für die politische Struktur Deutschlands. Heidelberg 1925.

Einleitung.

Im folgenden soll eine Darstellung der Entwicklung des Wahlrechtes zum bayerischen Landtag gegeben werden.

Als „Landtag" — diese Bezeichnung wurde seit 1848 an Stelle der „Ständeversammlung" der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1918 Titel I § 2 gebräuchlich (Weber VU. Tit. I § 2 Anm. 8) — haben wir nach altem Staatsrecht zu verstehen: die in 2 Kammern gegliederte Versammlung, welche dem König in den verfassungsmäßig vorgesehenen Fällen bei Ausübung der Staatsgewalt zur Seite steht (Seydel § 47 S. 216), nach neuem Staatsrecht (§ 3 VU. v. 1919) die eine, von der Verfassungsurkunde als Volksvertretung und Organ des Staates eingesetzte Versammlung, der alle Rechte der Staatsgewalt grundsätzlich zukommen.

Der Zweck unserer Darstellung fordert für die Zeit der Monarchie zunächst insoferne eine Beschränkung des Betrachtungsgebietes, als ein Teil des „Landtags" im allgemeinen auszuscheiden hat, nämlich „die erste Kammer der allgemeinen Versammlung der Stände", die Kammer der Reichsräte (VU. Tit. I § 2, Tit. VI § 1 ff.). Denn hier kann von einem Wahlrecht in dem zunächst und allgemein gebrauchten Sinne als dem Rechte und der Aufgabe bestimmter Personen im öffentlichen Interesse ihre Vertreter zum Parlament zu wählen nicht gesprochen werden, da die Zusammensetzung der ersten Kammer im einzelnen durch Verfassungsgesetz (VU. Tit. VI § 2 Ziff. 1—5: durch Stand oder Beruf ausgezeichnete Personen, hohe Geistlichkeit, Prinzen und hohen Adel) bestimmt war, ein anderer Teil seiner Mitglieder aber durch Ernennung des Königs berufen wurde. Der Wille der Untertanen als mitwirkender Faktor schied hier aus.

Gegenstand unserer Betrachtung ist auch nicht eine Entwicklungsgeschichte der Landtage der vorkonstitutionellen Zeit, der altständischen Landtage, weil auch hier von einem Wahlrecht noch keine Rede sein kann und weil sie, wie später gezeigt werden soll, eine auf völlig anderen Prinzipien aufgebaute Staatseinrichtung waren. Sie sollen nur insoweit behandelt werden, als sie in ihrem gegensätzlichen Charakter oder als Vorläufer für das Landtagswahlrecht von Bedeutung waren.

Unsere Beschreibung umfaßt das Wahlrecht zu derjenigen als Volksvertretung gedachten Körperschaft, wie sie zum ersten Male durch die Konstitution von 1808 geschaffen, in der Folgezeit als zweite Kammer der Ständeversammlung (Kammer der Abgeordneten) und allgemein als Landtag im bayerischen Verfassungsleben in Erscheinung tritt.

Es wäre wohl wenig förderlich, die einzelnen bayerischen Wahlrechtsbestimmungen in ihrer zeitlichen Folge lediglich in formaler Beziehung zu untersuchen und zu vergleichen. Deshalb soll auch versucht werden, zu erklären, welche politischen und sozialen Ideen und Interessen es waren, als deren Ausdruck die Wahlrechtsnormen in ihrem Entstehen, Veränderung und Vergehen begriffen werden können.

Das Wahlrecht erhält seinen Wert und seine Bedeutung nicht nur durch die Art seiner Ausgestaltung, sondern auch durch die Bedeutung d e r Körperschaft, deren Bildung es ermöglichen soll. Es wird unsere Aufgabe auch sein müssen, die Stellung der Volksvertretung im Staatsgefüge nicht außerhalb unserer Betrachtung zu lassen, wenn es für die Würdigung des Wahlrechtes notwendig sein sollte.

Zwei bedeutsame Ereignisse der allgemeinen bayerischen Geschichte sind auch bedeutsam für die bayerische Wahlrechtsgeschichte geworden. Die Jugendjahre des Königtums, die ersten Regungen einer Anteilnahme des Volkes an der Regierung und ihre für lange Zeit bestimmende Regelung, die Verfassung von 1818, sie sind auch die Entstehungszeit des ersten bayerischen Landtagswahlrechtes.

Hundert Jahre später erschüttert die Novemberrevolution den bayerischen Staat in seinen Grundlagen. Durch die Beseitigung der Monarchie und durch die Proklamierung der Volkssouveränität erhält die bisherige zweite Kammer eine ungeahnte Machtstellung. Sie wird d i e Kammer, sie ist d i e Volksvertretung und Träger der höchsten Rechte im Staate. Das Wahlrecht unserer Tage ist dementsprechend an politischer und rechtlicher Bedeutung gestiegen. Hinsichtlich seiner Ausgestaltung im einzelnen haben sich grundlegende Veränderungen vollzogen.

So erscheint eine Einteilung dieser Arbeit in die zwei großen Gebiete, dem Wahlrecht des Königsreiches und des Freistaates als gerechtfertigt. Beide Teile können in einzelne Unterabschnitte zerlegt werden, die oft durch Revolutionsstürme, aber auch durch unblutige, parlamentarische Kämpfe und wichtige Entscheidungen der Krone gekennzeichnet sind.

A.

Das Wahlrecht des Königreichs Bayern.

I. Die Konstitution von 1808.

Am 1. Januar 1806 nahm Kurfürst Maximilian Joseph den Titel eines Königs von Bayern mit dem vollen Souveränitätsrecht an. Von den mannigfachen Belohnungen, die der Kurfürst für seine Waffenhilfe und politische Gefolgschaft von Napoleon erhielt, war die Genehmigung Frankreichs zur Thronbesteigung die glänzendste. Der Traum der bayerischen Politik seit den Tagen Maximilians I. war erfüllt und eine neue Epoche der bayerischen Geschichte war eingeleitet. Ein gewaltiger Umschwung der Stellung Bayerns in der europäischen Staatenwelt innerhalb von 7 Jahren, seit dem 12. März 1799, dem Einzugstage des neuen Kurfürsten Maximilian Joseph in München!

So tiefgehend die Veränderungen auf außenpolitischem Gebiete waren, so wenig erfreulich war nach wie vor die innere Lage des neuen Staates. Als der Kurfürst die Regierung antrat, fand er ein durch schlechte Verwaltung und Verschwendung seines Vorgängers verelendetes Land vor. Mit leerer Staatskasse und Schulden in beängstigender Höhe mußte er seine Herrschaft beginnen. Seitdem war vieles geschehen; der Korruption und Verschwendung war gesteuert, trotzdem wollte die Finanznot nicht verschwinden. Dieselben Ereignisse, die Bayern auf eine glänzende Höhe erhoben, erschwerten durch ihre Folgeerscheinungen (hohe Kriegskosten und Uebernahme der Schulden der neu erworbenen Gebiete) jede innere Gesundung. Nur eine gründliche Reformation an Haupt und Gliedern konnte wirksames Heilmittel sein. Das war die Aufgabe des ersten Staatsministers von Montgelas. Seine Pläne konnten auch an der Frage, welche die Gemüter des politisch interessierten Bürgertums und auch Teile des Adels stark bewegten, nicht vorübergehen: an der Frage nach einer Mitwirkung aller nach damaliger Ansicht bedeutsamen Volksschichten an der Lenkung des Staates.

Daß das Verlangen nach einer Volksvertretung so mächtig geworden war, hatte mehrere Ursachen.

Die Ideen der französischen Revolution hatten auch in Bayern Eingang gefunden und drohten zuweilen Wirklichkeit zu werden, besonders als um die Jahrhundertwende Bayern durch die Revolutionsheere überschwemmt wurde. Die Propaganda der siegreichen Truppen fand auch in Bayern Anklang. Ganz Süddeutschland schwärmte ja für den Gedankenkreis der französischen Revolution! In München gründete sich sogar ein Jakobinerklub, der für eine neufränkische Republik in Bayern wirkte und General Moreau bei seinem Aufenthalt dort den Antrag machte, für Frankreich das Protektorat zu übernehmen (Oeschey S. 6, M. Doeberl S. 2/3). Auch nach der später eingetretenen Ernüchterung wurden, wenn auch nicht mehr die Franzosen selbst, so doch ihre Grundsätze von Freiheit und Gleichheit mit Beifall begrüßt.

Ein sehr wesentlicher Faktor für das Entstehen einer Verfassungsfrage war aber auch die Finanzlage Bayerns. Zur Hebung des tief gesunkenen Staatskredites und zur allgemeinen Finanzsanierung bedurfte es der Wiederherstellung des gestörten Vertrauens zwischen der Regierung und ihren Hauptgläubigern: Das war die große Handelswelt, die Hochfinanz und auch der Großgrundbesitz.[1])

Vor allem aber war es der aufgeklärte Sinn des Königs, der, von seiner absoluten Souveränität nicht geblendet, weitschauend notwendigen Neuerungen aufgeschlossen war, trotz des heftigen Widerstandes mächtiger Adelskreise und der hohen Beamtenschaft, die sich eine Reform anders dachte.[2]) Er ging

---

[1]) Die Notwendigkeit einer Finanzreform als Ursache der öffentlich-rechtlichen Einschränkung der absoluten Gewalt durch Parlamente kehrt öfters in der Verfassungsgeschichte wieder. Es sei nur erinnert an die Einberufung der französischen Ständeversammlung 1789 und an die englische Parlamentsgeschichte.

[2]) Wie lange der Wille der Krone neuen Regierungsformen den Eingang verwehren kann, wie aber die Wucht des Abhängigkeitsverhältnisses der Krone von den vermögenden Klassen eine Aenderung erzwingt, beweist die preußische Verfassungsgeschichte des Vormärz. Mit Edikt vom 27. X. 1810 „Ueber die Finanzen des Staates und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben verhieß Friedrich Wilhelm III. eine Nationalvertretung, in der er seinen „getreuen Untertanen die Ueberzeugung fortwährend geben wollte, daß der Zustand des Staates und der Finanzen sich bessere und die Opfer nicht vergeblich gebracht seien." In einer Verordnung vom 22. Mai 1815 wurde die Aufgabe der geplanten Repräsentation näher bezeichnet. Sie sollte nur Beratungs- aber nicht Mitbeschließungsrecht haben. Aber schon am 17. Januar 1820 wurde der Repräsentation eine entscheidende Mitwirkung versprochen und zwar bezeichnender Weise bezüglich der Staatsschulden. „Sollte der Staat künftighin . . . in die Notwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Garantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen" (§ 2 VO. v. 17. I. 1820). Erst 27 Jahre später konnte eine solche zusammentreten (der sog. vereinte Landtag. Die Regierung war dazu durch die eben erwähnte Verordnung be-

in der Notwendigkeit, die neuen Gedanken auch in Bayern wirken zu lassen, mit dem Volk einig.

Nach Lage der Verhältnisse konnte die Krone bei Entscheidung der Frage, wie nun die Mitwirkung der Untertanen an der Regierung geregelt werden sollte, nicht den von den konservativen Kreisen gewünschten Weg beschreiten. Der Adel hoffte in seiner Mehrzahl auf eine Wiederbelebung der alten Landstände, auf ein Mitregierungsrecht wie im Ständestaat. Aeußerstenfalls war er mit der Beibehaltung des bisherigen Zustandes zufrieden, bei dem er auf mancherlei Einfluß und Vorteile (Aemter und Steuerprivilegien) hoffen konnte. Keinesfalls war er mit den Bestrebungen des Bürgertums einverstanden, welches seit dem Regierungsantritt Max Josephs unablässig nach Abstellung der Mißstände schrie und eine Einberufung und Erneuerung (d. h. den Adel beeinträchtigend) der Landstände verlangte (Oeschey S. 5). Die neue Ordnung konnte aber sich nicht außerhalb der Bahn bewegen, wie sie den Wünschen des gehobenen Bürgertums und in mancher Hinsicht auch der hohen Beamtenschaft [3]) entsprach, da die Notwendigkeiten des Staatslebens in diese Richtung drängten. Der bayerische Staat, nach seiner Entstehung und Zusammensetzung ein „Aggregat" verschiedenartiger Bestandteile, mußte zu einer Einheit verschmolzen werden, sollte ihm nicht bei dem unruhigen und kriegerischen Zustand Europas Schwächung und Zerfall drohen. Die letzten Rechte der alten Landstände, soweit sie überhaupt noch Bedeutung besaßen,[4]) mußten untergehen, sollte anders die neue einheitliche, zentralisierte Staatsverwaltung ins Leben treten können.

Das Edikt vom 8. Juni 1810 hebt unter Berufung auf die Zeitumstände und Notwendigkeit, den Staatshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen, das Recht der in Altbayern noch bestehenden besonderen landschaftlichen Steuerkassen zur Steuererhebung und Steuerverwaltung auf. Gleichzeitig wird der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung ohne Berücksichtigung des Standes aufge-

treffs der Staatsschulden veranlaßt, da sie für eine Anleihe zur Erbauung der Ostbahn der Mitgarantie und Zustimmung der ständischen Versammlung bedurfte (vgl. Patent, Die ständischen Einrichtungen betreffend v. 3. Februar 1847 Ziff. 1). Vgl. Poensgen S. 65 ff.

[3]) Diese, an ihrer Spitze Montgelas, war in der Abneigung gegen eine Rückkehr zum Ständestaat mit seinem eigenartigen Koordinationsverhältnis von Krone und Stände und seiner dezentralisierten Verwaltung mit den „Konstitutionellen" einig. Jedoch stand sie einer Mitregierung der Untertanen nach westlichem Vorbild scharf ablehnend gegenüber.

[4]) Die Landstände hatten in den einzelnen Teilen des Königreiches verschiedene Schicksale gehabt. Teils völlige Beseitigung, teils ein Herabsinken zur Bedeutungslosigkeit (wie z. B. die „Landschaftsverordnung" Doeberl S. 3). Die Säkularisation brachte zudem einen Landstand, die Prälaten zum Verschwinden.

stellt und jede Befreiung von öffentlichen Lasten (namentlich der Grundsteuer) verboten (Moy, S. 79, Doeberl S. 4, Reg.-Bl. 1807 S. 969 ff.). Damit waren die Steuerprivilegien der Adelsklasse verschwunden und im gleichen Verhältnis das Bürgertum entlastet. Die Lage erforderte aber noch mehr. Die vermögenden Schichten des Volks, ohne deren Hilfe an eine Sanierung des Staatshaushalts nicht zu denken war, mußten dafür Rechte erhalten, Rechte, die sich zunächst nur auf eine Mitberatung erstreckten, ohne aber den Rechten der Krone Abbruch zu tun.[5]) Das ist der Sinn der Kundgebung des Königs vom gleichen Tage, worin er seinen Willen dahin ausspricht, daß auch in Zukunft eine Repräsentation bestehen sollte, aber für das ganze Königreich nach anderen als den bisher geltenden Grundsätzen, zumal ohne Einmischung der Stände in die Steuererhebung.

Montgelas erhielt den Auftrag, die nötigen Entwürfe vorzubereiten. Die außenpolitische Lage — es drohte eine Einmischung Napoleons in die inneren Verhältnisse Bayerns bezüglich der Rechtsverhältnisse der Mediatisierten und der Einführung der Code Napoleon (vergl. Doeberl S. 8 ff.) — verlangte Beschleunigung der Arbeit. Derartigen Einmischungsversuchen wollte man durch eine Zusammenfassung der wichtigsten Staatsgesetzes des Königreiches einschließlich der geplanten Repräsentation in eine Konstitution zuvorkommen. So konnte schon am 20. I. 1808 Montgelas unter Vorlage eines Entwurfes den Antrag auf Erlaß einer Konstitution stellen. Eine königliche Verordnung vom 1. Mai 1808 (Reg.-Bl. v. 18. V. S. 961), die Auflösung der damaligen landschaftlichen Korporationen betreffend, macht reinen Tisch. „Wir haben für zweckmäßig gefunden, Unserem Reiche eine neue, allgemeine gleiche Konstitution zu geben, und statt der bisher nur in einigen Provinzen bestandenen besonderen landschaftlichen Verfassungen eine allgemeine Repräsentation einzuführen. Als Folge dieses Beschlusses müssen alle bisherigen landschaftlichen Korporationen aufgehoben werden, und als solche werden auch hiedurch als aufgehoben erklärt.....". Doeberl S. 11, Oeschey S. 10, Krazeisen 2. Aufl. S. 6.)

Am gleichen Tage wurde die Konstitution erlassen (Reg.-Bl. v. 25. V. S. 985, Weber, Bd. I S. 160 ff.), die nach den Grundzügen der westfälischen Konstitution gebildet war, wie es Napoleon in seiner Unterredung zu Mailand im November 1807 dem Könige nahegelegt hatte.

[5]) Darauf weist schon Moy § 168 Nr. 6 hin: „Diese Meinung (nämlich der geldreichen Kasse d. V.) für sich zu gewinnen und zu benützen, indem man vor allem ihren Abneigungen fröhnte, ohne ihr jedoch selbst eine Stimme in der eigentlichen Leitung der öffentlichen Angelegenheiten zu gönnen, scheint der herrschende Gedanke der Regierung bei dem Beginne des großen Umbildungswerkes gewesen zu sein, zu dem sie sich gedrängt sah."

Diese Konstitution für das Königreich Westfalen, ein Dekret Napoleons, wurde von König Jerome am 7. XII. 1807 publiziert (Oeschey S. 28). Welche Aufgaben sie erfüllen sollte geht aus dem Brief hervor, mit dem Napoleon die Verfassungsurkunde seinem Bruder übersandte.[6]) Sie sollte eine „liberale Regierung" gewährleisten, die „eine mächtigere Schranke gegen Preußen sein werde als die Elbe, als alle Festungen und der Schutz Frankreichs". „Welches Volk wird zu der willkürlichen preußischen Regierung zurückkehren wollen, wenn es einmal von den Wohltaten einer weisen und liberalen Verwaltung gekostet hat? Seien Sie ein konstitutioneller König! Sie werden dadurch große Macht in der öffentlichen Meinung und eine natürliche Ueberlegenheit über Ihre Nachbarn gewinnen, die alle absolute Fürsten sind."

Die westfälische Konstitution kennt nur eine Kammer, die Ständeversammlung. Sie setzt sich zusammen aus 100 Abgeordneten, von denen 70 den Grundeigentümern, 15 dem Handels- und Gewerbestand und 15 der Zahl bedeutender Gelehrter und sonstiger verdienter Bürger zu entnehmen sind. Die Wahl der Abgeordneten ist indirekt und geschieht durch Departementskollegien, deren Mitglieder der König auf Lebenszeit ernennt (Art. 44 westf. Konst.). Die Mandate dauern 9 Jahre. Alle 3 Jahre erneuert sich die Kammer zu ⅓, wobei die Ausscheidenden wieder wählbar sind. Diäten waren nicht vorgesehen, wurden aber auf Wunsch der Stände 1808 gewährt. Die Kammer hatte nach Art. 33 Abs. 1 u. 2 AAO. nur beratende, nicht entscheidende Stimmabgabe (Oeschey S. 35).

Die weitgehende Aehnlichkeit der bayerischen mit der westfälischen Konstitution fällt auf. Auch diese kennt nur eine Kammer, die Nationalrepräsentation. Der Adel bildet keinen besonderen Bestandteil derselben.[7]) Die Mitglieder (sie beziehen keine Diäten) werden in einer Wahlversammlung gewählt, der „allgemeinen Versammlung" (Titel 3 § IV d. bayer. Konst.), deren eine in jedem der 15 Kreise besteht. Die allgemeine Versammlung wird aber nicht etwa von den Untertanen gewählt, sondern ähnlich Westfalen vom Könige in jedem Kreis aus denjenigen 400 Landeigentümern, Kaufleuten oder Fabrikanten, welche die höchste Grundsteuer bezahlen, im Verhältnis von 1 auf 1000 Einwohnern auf Lebenszeit ausgewählt.[8]) Die allgemeine Versammlung tritt für höchstens 8 Tage zusammen, wenn

---

[6]) Abgedruckt in „Napoleon Imperator", Deutsche Bibliothek S. 92.

[7]) Ueber die Bedeutung dieser Bestimmung in der Staatsrechtstheorie soll im Zusammenhalt mit den entsprechenden Bestimmungen der V.U. v. 1818 u. bei Würdigung des früheren landständischen Systems gesprochen werden.

[8]) Die Konst. (Tit. 3 § IV Abs. 3) sagt: „Die Stellen bei der allg. Vers. werden vom König auf Lebenszeit vergeben."

der Monarch es befiehlt, oder ein Repräsentant zu wählen ist. Die Wahlversammlungen schaffen die „Nationalrepräsentation" und zwar in der Weise (Tit. IV AAO.), daß aus den 200 Landeigentümern, Kaufleuten oder Fabrikanten des Kreises, welche die höchste Grundsteuer bezahlen, 7 Mitglieder auf 6 Jahre gewählt werden, also zusammen 15 mal 7 gleich 105 Abgeordnete. Wiederwahl ist zulässig. Aus der Zahl der Abgeordneten ernennt der König einen Präsidenten und 4 Sekretäre. Er beruft die „Reichsversammlung" wenigstens 1 Mal im Jahre ein, eröffnet, vertagt, schließt und löst sie auf. Im letzten Falle muß er innerhalb 2er Monate eine neue zusammenrufen. Aus ihrer Mitte wählt die Reichsversammlung 5 „Kommissionen" von 3 bis 4 Mitgliedern, die sich auf Geheiß der Regierung zu versammeln und mit den einschlägigen Sektionen des geheimen Rates über Gesetzentwürfe und den Etat zu „korrespondieren" haben. Danach werden die Entwürfe durch den geheimen Rat an die Repräsentation zurückgebracht. Diese verhandelt darüber aber nicht, sondern stimmt nur durch geheime Wahl mit absoluter Stimmenmehrheit (Tit. 4 § VII) ab, nachdem die königlichen Kommissare und die Mitglieder der einschlägigen Kommission Bericht erstattet haben. Niemand anders darf das Wort führen. Gesetzesinitiative hat die Kammer nicht.

Die Konstitution sollte am 1. Oktober 1808 eingeführt werden; es wurden bereits zur Durchführung der Wahlvorschriften Vorbereitungen getroffen: eine königliche Entschließung vom 15. Juli 1808 wies die Kreisfinanzdirektoren an, die Listen der Höchstbesteuerten anzulegen (Doeberl S. 16). Aber infolge der bald einsetzenden diplomatischen Verwicklungen und kriegerischen Wirren 1809 und folgende Jahre blieb die Konstitution auf dem Papier. Bedeutungslos ist sie aber gleichwohl für die bayerische Wahlrechtsgeschichte nicht. Sie war der erste Schritt zu einem staatsrechtlich geordneten Anteil des Volkes an der Regierung. Der Anteil war zwar überaus klein, so daß selbst Montgelas zugeben mußte: „La prérogative royale étoit trop forte et étouffoit presque les libertés qu'on vouloit assurer à la nation" (Döberl: Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität S. 30). Wahlrecht besitzt nur, wer das Vertrauen des Königs genießt und wer wohlhabend ist; damit war der größte Teil der Untertanen ausgeschlossen. Die Rechte der Nationalrepräsentation sind gering, sie ermangelt der entscheidenden Mitwirkung und ist gebildet aus Vertrauensleuten des Königs, der, weil er die Wahlversammlungen bildet, das Entstehen oppositioneller Elemente verhindern kann: eine sehr dürftige Verkörperung der neuen Ideen.

Aber ein gerechtes Urteil wird die Verhältnisse der Zeit berücksichtigen. Wir erinnern uns an die vielgepriesene und als Vorbild gerühmte westfälische Konstitution. Auch sie gab nur

den Männern, die die Gunst des Königs besaßen, die Möglichkeit, in der Regierung mit zu beraten. Man kann also das bayerische Werk nicht als zu seiner Zeit rückständig schelten. Noch ist der Geist des Absolutismus spürbar, der den Untertan (wie Lerchenfeld S. 26 sagt) als Nulle betrachtet, welche nur durch die vorgesetzte beamtliche Ziffer Wert und Bedeutung erhält. Nur vorsichtig und mißtrauisch geht die Krone auf den konstitutionellen Gedanken ein. — Aber trotz alledem, die Idee einer Volksvertretung ist in Bayern als erstem rein deutschem Staat an höchster Stelle aufgestellt (Bitterauf S. 34), mag sie auch nicht Wirklichkeit werden. Zum ersten Mal ist das Recht zur Wahl von Repräsentanten niedergelegt.

II. Die Zeit von 1818—1848.

Mit dem Zusammenbruch der Napoleonischen Herrschaft 1813/14 war die aus der Revolution geborene konstitutionelle Idee keineswegs erstorben. Ihre Verwirklichung wurde stürmischer denn je von den in den Befreiungskriegen erwachten deutschen Volk gefordert. Dieses hatte den Staat gerettet, ihm waren in der Stunde der Gefahr von seinen Fürsten freiheitliche Verfassungen versprochen worden. Das gab ihm das Recht auf Erfüllung seiner politischen Wünsche.

Ludwig XVIII., der zurückgekehrte Bourbone, gab am 4. Juni 1814 Frankreich die Charte constitutionelle. Sie war auf dem monarchischen Prinzip aufgebaut (d. h. der König vereinigte in sich die Summe der ganzen Staatsgewalt) und ließ zu Gunsten des Volkes nur eine Beschränkung der königlichen Rechte Platz greifen. Unter dem Einfluß der Charte haben sich die deutschen Verfassungen und Verfasungsprojekte in der Zeit von 1818—1848 gebildet, namentlich in Süddeutschland (Doeberl S. 20).

Auch in bayerischen Volk versprach man sich im September 1814, da alle Welt erwartungsvoll nach Wien sah, eine konstitutionelle Verfassung. Kronprinz Ludwig arbeitete an einem bayerischen Verfassungsentwurf und Feldmarschall Fürst Wrede mahnte den König, Beratungen über eine bayerische Verfassung einzuleiten. Auch Montgelas zeigte sich nicht mehr abgeneigt, denn er fürchtete bei einem Hinauszögern des Verfassungswerkes ein Einschreiten des Wiener Kongresses. (Doeberl S. 23/24). Im Auftrag des Königs entwarf er Leitsätze für eine Revision der bayerischen Konstitution von 1808, die den Einfluß der Charte verrieten. Ein Rescript Max Josephs v. 17. September 1814, „die Revision der Verfassung von 1808 betreffend", gab den Vorarbeiten Ziel und Richtung. Die hier einschlägigen Anordnungen lauten (Lerchenfeld, Anhang S. 336):

„I. Die unterm 1. 5. 1808 gegebene Konstitution soll mit gehöriger Beachtung der seit ihrer Erscheinung erfolgten organischen Edikte und der seitdem geschöpften mannigfachen Erfahrung alsbald einer Revision unterworfen werden.

II. Wir übertragen dieses Geschäft einem besonderen Ausschuß unserer Staatsdiener . . . . . .

VIII. Was die Nationalrepräsentation betrifft, so werden hierunter folgende Grundzüge aufgestellt:

1. Dieselbe soll unter dem Namen: „Versammlung der Stände des Reiches" aus z w e i Kammern, jener der Reichsräte und jener der Deputierten gebildet werden. . . . . .

8. Die 2. Kammer der Versammlung der Stände des Reiches bildet sich aus der Klasse der Stände und Märkte, der Besitzer der Herrschafts- und Ortsgerichte, jener der Ludeigenen — keinem Grundherren untergebenen Güter, und aus den Deputierten der Universitäten. Die übrigen Untertanen, deren Besitzungen unter einem Grundherrn stehen, werden schon durch diesen vertreten. — Ob in dieser Kammer, wie bei den alten Landständen, sämtliche Berechtigte erscheinen, oder aus ihrer Mitte besondere Deputierte gewählt, in welcher Zahl, und ob diese Wahl durch die gesamten Mitglieder oder durch Wahlkollegien geschehen, ob endlich die Wähler bloß aus den gedachten Klassen oder zum Wahlgeschäft auch andere nach obigen Bestimmungen nicht passiv wählfähige Personen genommen werden sollen, darüber sehen wir dem Gutachten unseres Ausschusses entgegen.

9. Den Mitgliedern der Deputiertenkammer werden für ihre Funktion eine nach ihren persönlichen sowohl als auch den lokalen Verhältnissen bemessene Aversionalentschädigung gegeben werden.

10. Die Versammlung der Stände unseres Reiches tritt wenigstens einmal im Jahr und zwar auf die von uns erfolgende Einberufung zusammen."

Der mit diesem Rescript eingesetzte Staatsdienerausschuß, die Verfassungskommission, tagte unter dem Vorsitz des Justizministers Graf von Reigersberg vom 20. 10. 1814 — 26. 1. 1815 (Doeberl S. 25). Er war überwiegend aus Männern der alten Bürokratie, wie v. Zentner und Aristokraten wie Graf Rechberg zusammengesetzt, gegen die die wenigen Konstitutionellen, unter ihnen Graf Lerchenfeld der bedeutendste, einen schweren Stand hatten. Das Ergebnis war dementsprechend. Hatte schon das königliche Rescript einer Volksvertretung sehr enge Schranken gezogen, besonders durch Ausschluß der Grundholden, d. h. derjenigen Bauern, die nur ein Nutznießungsrecht an ihrem Grund und Boden haben, sei es in der Form einer Grundgerechtigkeit, sei es als lebenslänglich oder erblich nutzbares (Unter-) Eigentum im Gegensatz zum freieigenen Bauern

ludeigen), vom passiven Wahlrecht (also der zahlreichsten Bevölkerungsklasse), so ging die Kommission noch weiter. Ihre konservative Majorität stand dem Gedanken einer Volksvertretung noch feindlich gegenüber[9]) und hielt nur den König und seine Beamten für die eigentliche Repräsentanten der Nation (Heigel, Quellen und Abhandlungen S. 383). Sie schloß daher entsprechend dem königlichen Vorschlag und mit der gleichen Begründung die sämtlichen Grundholden vom pass. Wahlrecht aus. Das Wahlverfahren sollte indirekt sein, aber (durch den sog. Ternovorschlag) dahin abgeändert werden, daß das Wahlrecht der Wahlmänner zu einem bloßen Präsentationsrecht der dreifachen Zahl der zu stellenden Deputierten werde, aus welcher der König die Abgeordneten zu ernennen hatte (Lerchenfeld s. 72.)

Es war das Verdienst des Kronprinzen Ludwig, daß dieser rückschrittlich gerichteten Arbeit ein Ende gemacht wurde. In einer Denkschrift vom 9. März 1815: „Bemerkungen des Kronprinzen Ludwig über den Entwurf der Verfassung für Bayern" legt er seine fortschrittlichen Gedanken nieder. Nicht nur den Ausschluß der Grundholden vom Wahlrecht verwirft er, jeder Untertan, der ein Steuersimplum von 7 fl. 30 Kr. zahlt, soll Wahlrecht besitzen, mag er Grundbesitzer, Bürger oder Grundhold sein. Beamte und amtlich angestellte Aerzte und Geistliche, sowie Advokaten sollen aber nicht in die Kammer gewählt werden dürfen. Eine Zulassung von Geistlichen ist wegen ihres Einflusses auf die Wahl überhaupt gefährlich. Andrerseits dürfen aber auch nicht zu viel unwissende Bauern in die Kammer kommen. Zur Ausschließung eines Gewählten soll die Regierung nicht die Befugnis haben. Diäten sind schädlich, denn „selbständiger und wenn es auch dem Schein nach wäre, steht der Mann da, welcher kein Geld empfängt und selbständig tritt auf der zu dem Landtag Abgeordnete" (Heigel a. a. O. 387).

Unter dem Eindruck der Bemerkungen seines Sohnes ordnete der König noch am 14. III. an, den Verfassungsentwurf „einer nochmaligen genauen Revision und Diskussion" zu unterstellen, auch bezüglich des Anteils der Grundholden an der Nationalrepräsentation.

Da geriet alles wieder ins Stocken durch die Ereignisse in Frankreich, die Rückkehr Napoleons aus Elba und den Feldzug von 1815. Zudem erhob eine alte Gefahr wieder ihr Haupt: Montgelas, der getragen von den allmählich neu entstehenden verfassungsfeindlichen Strömungen, seine Feindschaft unverhüllt

[9]) Der Grund war wohl das allgemeine Mißtrauen der konservativen Schichten gegen das „Volk", den „Untertanen", der sich in den verflossenen Kriegen recht lebendig und neuerungssüchtig gezeigt hatte und den gerade die bayerischen Machthaber von den Volksaufständen in Tirol her noch in schlechter Erinnerung hatten. (Vgl. Lerchenfeld S. 71.)

zeigte und mit allerlei Bedenken und Vorwänden gegen eine Volksvertretung Opposition trieb.

Erst mit seinem Sturz (2. Febr. 1817) war das Haupthindernis beseitigt. Der zu neuem Leben erweckte geheime Rat (Staatsrat) erhielt durch königliche Entschließung vom 10. V. 1817 die Revision der Verfassung zugewiesen (Doeberl S. 37). Nach einigen Monaten begannen die Beratungen. Ein schlimmes Vorzeichen! Aber wiederum war es die finanz- und außenpolitische Lage, die zu rascher Arbeit drängte — die Finanzen Bayerns waren nach wie vor trostlos und der Staatsbankerott stand vor der Türe.[10]) Das überzeugte endlich auch die maßgehenden hohen Beamtenkreise, daß nur eine verfassungsmäßige Aufsicht den bayerischen Staat aus einer verhängnisvollen Stegreifwirtschaft in die Bahnen eines geordneten Staatshaushaltes hinüberleiten könne. (M. Doeberl S. 38.) Lerchenfeld, der neue Finanzminister, sah sich gezwungen, offen dem Könige zu erklären, nur unter Mitwirkung des Volkes sei eine Gesundung des Finanzwesens zu erwarten. (Theilhaber S. 38).

Die außenpolitische Lage [11]) und der Wunsch des Königs, das Verfassungswerk bis zu seinem Geburtstag zum Abschluß zu bringen, gaben den letzten Anstoß. Am 16. 2. 1818 wurde der „sofortige" Beginn der Verfassungsberatungen angeordnet unter Zugrundelegung des revidierten Verfassungsentwurfes von 1815, der Bemerkungen des Kronprinzen und des königlichen Rescrips vom 14. 3. 1815. (Doeberl S. 40). In der hiezu betrauten Ministerialkonferenz waren immer noch die Wahlrechte der Grundholden ein heftig umstrittener Punkt. Die Mehrheit schloß sie nach wie vor aus und wollte auch für die Grundholden mit erblicher Berechtigung keine Ausnahme zulassen. Das ihre Ansicht in der Verfassungsurkunde nicht aufgenommen wurde, ist den Bemühungen des Kronprinzen zu verdanken. (Lerchenfeld S. 94).

Nach 36 Sitzungen wurde die Verfassung am 26. Mai 1818 verkündet. Das ist der Geburtstag des bayerischen Landtagswahlrechtes.

---

[10]) Die unproduktive Schuld des Staates betrug 1811 118 Millionen fl. Die folgenden Jahre brachten infolge der vielen Kriege keine Besserung. Das Defizit ohne die außerordentlichen Militärausgaben betrug 1811/12 -1816/17 8,8 Mill. fl. Die Staatspapiere mit überhöhtem Zinsfuß konnten nur mit 30—40 Prozent Verlust abgesetzt werden. (Lerchenfeld S. 78, S. 82.)

[11]) Bayern befürchtete, daß bei Verzögerung der Erfüllung des Art. XIII („in allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden") der deutschen Bundesakte v. 8. VI. 1815 der zu dieser Zeit noch nicht rückschrittlich eingestellte Bundestag zum Erlaß von bindenden Leitsätzen für die Verfassung seiner Mitglieder schreiten werde, die vielleicht weitergingen als Bayern wünschte — außerdem sollte in der V.U. auch die Konkordatsfrage, welche im Lande große Unruhe erregte, zu einer schnellen Lösung gebracht werden.

Gleich der Charte und den anderen süddeutschen Verfassungen (die vielfach Vorbild waren) enthält auch die V.U. das Zweikammersystem als konservativ-beruhigendes und mäßigendes Gegengewicht gegen die politischen Kräfte, die im dritten Stand zum Ausleben drängten. (M. Doeberl S. 53).[12])

Die erste Kammer (Kammer der Reichsräte) setzt sich zusammen aus den volljährigen Prinzen des kgl. Hauses, den Kronbeamten des Reiches, den beiden Erzbischöfen, den Häuptern der ehemals reichsständischen Familien als erblichen Reichsräten, einem vom König ernannten Bischof und dem jeweiligen prot. Oberkonsistorialpräsidenten und aus denjenigen Personen, welche der König entweder wegen ausgezeichneter dem Staate geleisteter Dienste oder wegen ihrer Geburt, oder ihres Vermögens zu Mitgliedern der Kammer entweder erblich oder lebenslänglich besonders ernennt. (Tit. VI, § 2 VU.)

Die zweite Kammer (Kammer der Abgeordneten) bildet sich aus gewählten Abgeordneten. Das Wahlrecht ist geregelt in: VU. Tit I § 2, Tit. VI § 1, 7 ff. und der X. Verfassungs-Beilage (Edikt über die Ständeversammlung). Ergänzend tritt hinzu: die allerh. Entschl. v. 5. X. 1818 Abschn. D, welche u. a. die Einführung des Landtagswahlrechts in der Pfalz regelt.

Das Wahlrecht zur zweiten Kammer ist öffentlich, ungleich und nicht allgemein. Die Wahl erfolgt nach Berufs- und Geburtsständen in teils direktem, teils indirektem Verfahren.

Die zweite Kammer bilden:

a) Die Grundbesitzer, welche eine gutsherrliche Gerichtsbarkeit ausüben und nicht schon Sitz und Stimme in der ersten Kammer haben.
b) Die Abgeordneten der Universitäten.
c) Die Geistlichen der kath. und prot. Kirche.
d) Die Abgeordneten der Städte und Märkte.
e) Die nicht zu den adeligen Guts- und Gerichtsherren gehörigen Landeigentümer.

Die Gesamtzahl der Abgeordneten richtet sich nach der Zahl der im Königreich befindlichen Familien. Auf 7000 Familien trifft ein Abgeordneter.[13]) Von der Gesamtzahl stellt $^1/_8$ die Klasse der adeligen Gutsbesitzer, $^1/_8$ die Klasse der Geistlichen der kath. und prot. Kirche, $^1/_4$ die Klasse der Städte und Märkte, $^2/_4$ die der übrigen Landeigentümer, welche keine gutsherrliche

[12]) Ein Staatsrat gab bei den Verfassungsberatungen seine Zustimmung mit den bezeichnenden Worten: „in früheren Zeiten sei er gegen die Bildung zweier Kammern gewesen; allein die um sich greifende Idee einer Volkssouveränität, die er mit Schrecken entstehen und sich verbreiten sehe, hätte ihn überzeugt, daß . . . 2 Kammern nicht zu umgehen seien."

[13]) Erstmals waren es 115 Abgeordn. (Lerchenfeld S. 145/46.)

Gerichtsbarkeit ausüben und die 3 Universitäten je 1 Abgeordneten.[14]) Jedem der 8 Regierungsbezirke wird ein Teil der Abgeordneten als Wahlbezirk zugewiesen, und zwar: von dem Achtel der adeligen Gerichtsherren nach der Anzahl der gutsherrlichen Gerichtsbezirke in einem Regierungsbezirk.[15]) — Das Achtel der Geistlichkeit wird zu ⅔ für die kath. Kirche nach der Zahl der Pfarreien eines jeden Regierungsbezirkes, zu ⅓ für die prot. Kirche nach der Größe der Generaldekanate verteilt. — Bei dem Viertel der Klasse der Städte und Märkte haben die bedeutenden Städte eigene Abgeordnete zu wählen (München 2, Nürnberg und Augsburg je 1). Die übrigen Abgeordneten werden nach dem Verhältnis der Familienzahl der städtischen Bevölkerung, jedoch abzüglich der Familienzahl der bereits durch eigene Abgeordnete vertretenen Städte verteilt. Nur Städte mit mindestens 500 Familien kommen hier in Betracht, die übrigen wählen mit den Landgemeinden, — Das ½ der übrigen Landeigentümer wird ebenfalls nach der Bevölkerungs- oder Familienzahl abzüglich der Familienzahl der im Regierungsbezirk als solche wahlfähigen Städte und Märkte verhältnismäßig aufgeteilt.

Die Wahl erfolgt regelmäßig alle 6 Jahre, im übrigen, wenn die Kammer vom König aufgelöst wird.

Jede Klasse wählt in jedem Regierungsbezirk die auf sie dort treffende Abgeordnetenzahl, und zwar:

a) Die Abgeordneten der 1. Klasse: unmittelbar die wahlberechtigten Mitglieder dieser Klasse.

b) Die Universitätsabgeordneten: unmittelbar die sämtlichen ordentlichen und außerordentlichen Lehrer jeder Universität.

c) Die geistlichen Abgeordneten: besondere, dekanatsweise von sämtlichen Pfarrern eines Dekanats gewählten Wahlmänner (indirekte Wahl).

d) Die Abgeordneten der Städte und Märkte wählen Wahlmänner, welche durch den Magistrat und die Gemeindebevollmächtigten einer jeden wahlberechtigten Stadt (Markt) hiezu gewählt werden, mit Ausnahme der schon genannten 3 Städte (München, Augsburg, Nürnberg), die unmittelbar durch Magistrat und Gemeindebevollmächtigte ihre Abgeordnete wählen.

e) Die Abgeordneten der Landeigentümer ohne Gerichtsbarkeit werden in einem doppelt indirekten Verfahren durch Wahlmänner gewählt, welche „Bevollmächtigte" wählen, die wiederum hiezu gemeindeweise durch die Gemeindeausschüsse ernannt werden.

---

[14]) Diese sind in der nach Maßgabe der Bevölkerung zu wählenden Abgeordnetenzahl nicht inbegriffen.

[15]) Die Gerichte, deren Besitzer bereits in der 1. Kammer Sitz und Stimme haben, werden hier nicht mitgezählt.

Für das aktive Wahlrecht wird verlangt:

a) Bayerisches Staatsbürgerrecht (d. h. gesetzliche Volljährigkeit, Besitz versteuerten Grundes, Gewerbes, Rechtes oder einer Rente oder Eintritt in ein öffentliches Staatsamt, Indigenat und (für Einwanderer) 6jährige Ansässigkeit in Bayern seit Aufgabe der früheren Staatsangehörigkeit.
b) Vollendung des 25. Lebensjahres.
c) Unbescholtenheit in bezug auf Wahlbestechungen.
d) Für die Wähler der Klassen a und b, der Städte München, Augsburg und Nürnberg und für die Wahlmänner der übrigen Klassen: Ableistung des Verfassung-[16]) und Wählereides,[17]) Vollendung des 30. Lebensjahres.

Die passive Wahlfähigkeit zum Abgeordneten hängt von verschiedenen Eigenschaften ab, die teils für alle Klassen gemeinschaftliche, teils für jede besondere sind. — Die allgemeinen Eigenschaften sind:

a) Selbständiger Staatsbürger, ohne Rücksicht auf Standes- oder Dienstverhältnisse.
b) Zurücklegung des 30. Lebensjahres.
c) Freier Genuß eines im betreffenden Ort oder Bezirk gelegenen Vermögens, welches seinen unabhängigen Unterhalt sichert (nähere Regelung s. unten).
d) Zugehörigkeit zu einer der 3 christlichen Religionen.
e) Der Kandidat darf niemals einer Hauptuntersuchung wegen Verbrechen oder Vergehen unterlegen haben, wovon er nicht gänzlich freigesprochen ist,
f) Unbescholtenheit. Besitz des Staatsbürgerrechtes und Leistung des Abgeordneteneides [18]) (vor dem Eintritt in die Kammer).

---

[16]) Wenn er nicht schon vorher abgelegt war, da nach V.U. Tit. X § 3 jeder Staatsbürger den Verfassungseid leisten muß.

[17]) Dieser lautet (V.U. Verf.-Beil. § 12): „Ich schwöre, daß ich meine Wahlstimme nach freier innerer Ueberzeugung, wie ich solches zum allgemeinen Besten des Landes für dienlich erachte, ohne fremde Einwirkung abgebe, und diesfalls von Niemand, unter was immer für einem Vorwande, weder mittel- noch unmittelbar irgend eine Gabe oder Geschenk angenommen habe, noch annehmen werde. — Ich schwöre, daß ich ebenfalls, um zum Abgeordneten der 2. Kammer erwählt zu werden, niemand weder mittel- noch unmittelbar eine Gabe oder Geschenk versprochen oder gegeben habe, noch geben oder versprechen werde. So wahr etc."

[18]) Siehe V.U. Tit. VII § 25: „Ich schwöre Treue dem Könige, Gehorsam dem Gesetze, Beobachtung und Aufrechterhaltung der Staatsverfassung, und in der Ständeversammlung nur des ganzen Landes allgemeines Wohl und Bestes ohne Rücksicht auf besondere Stände oder Klassen nach meiner inneren Ueberzeugung zu beraten. So wahr etc."

Die besonderen Erfordernisse sind:

a) Für die adeligen Gerichtsherrn: Der Abgeordnete muß in demselben Regierungsbezirk, von welchem er in die Kammer gewählt wird, begütert sein.

b) Für die Universitäten: Die Abgeordneten können nur aus ordentlichen dekretierten Lehrern gewählt werden.

c) Für die Geistlichkeit: Abgeordnete können nur sein: wirkliche selbständige Pfarrer, welche ihre Pfarrei selbst versehen, nicht Inhaber von Vikariaten und Exposituren.

d) Für die Städte und Märkte: Deren Abgeordnete müssen in der betreffenden Stadt (Markt) mit einem freieigenen[19]) Grundvermögen oder einem bürgerlichen Gewerbe ansässig sein, das sie schon mindestens 3 Jahre im Besitz haben und wovon sie an Häuser- und Rustikalsteuer ein Simplum von 10 fl. oder an Gewerbesteuer einen für die 3. Hauptklasse festgesetzten Betrag von 30—40 fl. oder in Verbindung dieser Summen miteinander eine solche Geldsumme entrichten, welche dem eben genannten Gewerbesteuerbetrag entspricht.

e) Für die übrigen Landeigentümer: Ihre Abgeordneten müssen ein frei eigenes oder erblich nutzbares Eigentum in ihrem Regierungsbezirk seit 3 Jahren besitzen, wovon sie als Steuersimplum mindestens 10 fl. bezahlen.

Die Anordnung und oberste Leitung der Wahl in jedem Reg.-Bez. kommt der Regierung zu, daneben den Land- und Herrschaftsgerichten.

Gewählt ist, wer relative Stimmenmehrheit hat, bei Stimmengleichheit wird im Falle schriftlicher Wahl mittels Ballotage, im Falle mündlicher Wahl durch wiederholte Umfrage entschieden. — Grundsätzlich hat der Wähler nur eine Stimme, doch kann ein Untertan, der in verschiedenen Regierungsbezirken oder in mehreren Klassen Wahlrecht hat, entsprechend mehr Stimmen abgeben (vergl. auch X. Verf.-Beil. Abschn. I § 10). — Ersatzmänner werden nicht besonders gewählt. Ersatzmann ist immer derjenige, der die meisten Stimmen nach dem Ausscheidenden in der gleichen Klasse in dem gleichen Regierungsbezirk hat (X. Verf.-Beil. Tit. I § 48).

Im einzelnen ist das Wahlverfahren folgendes:

1. In der Klasse der gutsherrlichen Grundbesitzer: Nach Ausschreibung der Wahlen erläßt die Kreisregierung an die im Reg.-Bez. befindlichen aktiv und passiv wahlfähigen Mitglieder der Klasse einen besonderen Aufruf mit Bestimmung einer Ausschlußfrist zur Abgabe der Wahlstimme. Dabei teilt sie ihnen die Zahl der Abgeordneten mit und übergibt gleichzeitig ein

[19]) Erblich nutzbares Eigentum genügt nicht.

namentliches Verzeichnis aller im Reg.-Bez. befindlichen wahlfähigen Mitglieder. Der Wähler übergibt innerhalb der gestellten Frist mit Beifügung der nötigen Eide seine schriftliche Wahlstimme mit Unterschrift und einem beliebigen Wahlspruch ab, indem er sie unmittelbar an den Reg.-Präsidenten einsendet. Dieser beruft zur Eröffnung der Wahlstimmen die nächstgelegenen 5 Mitglieder der Klasse auf einen bestimmten Tag ein, öffnet in Gegenwart und unter Assistenz der beiden Reg.-Direktoren jede Stimme und macht sie unter Erwähnung des Wahlspruches, jedoch mit Verschweigung des Namens des Wählers öffentlich bekannt. Jede Wahlstimme wird in das Protokoll aufgenommen, welches von sämtlichen Anwesenden (die Gewählten ausgenommen) zu unterschreiben ist. Abschrift wird jedem Mitglied der Klasse, jedoch unter Namensverschweigung, zur Kontrolle für richtige Aufnahme seiner Stimme mitgeteilt.

2. Für die Universitätsabgeordnetenwahl geben die sämtlichen ordentlichen und außerordentlichen Wähler in einer Wählerversammlung ihre schriftliche Wahlstimme unter einem Wahlspruch mit den erforderlichen Eiden ab. Der Vorsitzende öffnet noch in der Versammlung die Stimmen, trägt sie in das Protokoll ein, teilt das Ergebnis mit und schickt das von allen (wie oben) unterschriebene Protokoll an den Regierungspräsidenten.
3. Die Abgeordneten der Geistlichkeit werden in zwei Wahlhandlungen gewählt. Zur Wahl der Wahlmänner versammeln sich am Dekanatssitz alle aktiv und passiv wahlberechtigten Pfarrer. Der Dekan sammelt die schriftlichen Stimmen, trägt sie ins Protokoll ein und sendet es nach Unterschrift durch das Land- oder Herrschaftsgericht an die Kreisregierung. Die Wahlmänner wählen unter sich durch Einsendung ihrer schriftlichen Wahlstimme an den Regierungspräsidenten und unter Beifügung eines Wahlspruches und der Eide die für ihren Bezirk bestimmten Abgeordneten. Das nun folgende Verfahren gleicht dem in 1. genannten.[20])
4. Die Wahl der Abgeordneten der Städte und Märkte ist, wie schon erwähnt, teils direkt, teils indirekt. Wahlvorsitzender ist ein besonderer kgl. Kommissär. Er läßt Wahlzettel mit fortlaufenden Nummern, untereinander gemischt, an die Wähler [21]) austeilen. Diese tragen unterschriftlich den Abgeordneten bzw. Wahlmann nach Namen

[20]) Ein Verzeichnis sämtlicher Wählbarer muß vorher bekannt gemacht sein und im Wahlzimmer zur allgemeinen Einsicht offenliegen.

[21]) Das sind Magistrat und Gemeindebevollmächtigte.

und Stand in die Wahlzettel ein und übergeben sie im Wahllokal dem Kommissär. Dort werden dann in Gegenwart sämtlicher Wähler die Wahlstimmen nach ihrer Nummer, aber unter Verschweigung der Unterschrift zur Kontrolle abgelesen. Das Wahlprotokoll geht an den Regierungspräsidenten.

Bei der Wahl der Wahlmänner im Besonderen trifft auf jede wahlfähige Stadt (Markt) [22]) für je 500 Familien der Bevölkerung 1 Wahlmann, welcher bereits alle für einen Abgeordneten erforderlichen Eigenschaften besitzen muß, da die Auswahl der Abgeordneten nur aus diesen Wahlmännern stattfindet. — Die Wahlmänner wählen die Abgeordneten aus ihrer Mitte am Sitze der Kreisregierung unter Leitung des Regierungspräsidenten und der beiden Regierungsdirektoren. Einen Tag vor der Wahl muß sämtlichen Wahlmännern ein Verzeichnis der Wahlmänner mitgeteilt werden. Zur Gültigkeit der Wahl ist Anwesenheit von ¾ der Wahlmänner (oder ihrer Ersatzmänner) erforderlich.

5. Die Wahl der Abgeordneten aus der Klasse der übrigen Grundeigentümer ist die verwickeltste. — Der Gemeindeausschuß jeder Gemeinde stellt mindestens 1 „Bevollmächtigten" nebst Ersatzmann. Auf Gemeinden (darunter fallen auch Städte und Märkte unter 500 Familien) mit 200 oder mehr Familien trifft auf je 100 Familien 1 Bevollmächtigter. Der Bevollmächtigte muß in der Gemeinde ansässig, 25 Jahre alt sein und so viel Grundvermögen besitzen, daß sein Steuersimplum 3 fl. erreicht. Wahlprotokoll braucht hier nicht errichtet zu werden.

   Nach Wahl sämtlicher Bevollmächtigter beruft das Land- oder Herrschaftsgericht diese zur Wahlmännerwahl auf einen bestimmten Tag an den Gerichtssitz zusammen. Auf je 1000 Familien des Gerichtsbezirkes trifft ein Wahlmann. Er muß alle Abgeordneteneigenschaften besitzen und kann nur aus den Grundbesitzern des Gerichtsbezirkes gewählt werden.[23]) — Jeder Bevollmächtigte zieht zunächst eine Nummer, die bei seiner Stimme vermerkt wird. Dann wird er nach der Ordnung der Gemeinden einzeln vorgerufen und sein Vorschlag in Gegenwart der Wahlkommission zu Protokoll genommen. Nach Abgabe sämtlicher Stimmen wird das Abstimmungsergebnis nach der Reihenfolge der Nummern (nicht nach

[22]) Die einen gemeinschaftlichen Abg. zu wählen hat.
[23]) Ein Verzeichnis aller wahlfähigen Grundbesitzer muß im Wahlzimmer ausliegen.

den Eintragungen) eröffnet, um die richtige Aufnahme der Stimme ins Protokoll zu sichern. — Die dritte und letzte Wahlhandlung wird bei der Kreisregierung unter Leitung des Regierungspräsidenten in der gleichen Weise wie die Wahl der städtischen Abgeordneten vorgenommen. ¾ der Wahlmänner und mehr als ½ der auf jedes Herrschafts- und Landgericht treffenden muß anwesend sein.

Der in die Kammer gewählte Abgeordnete bedarf, wenn er Staatsdiener, Staatspensionist oder „ein für den öffentlichen Dienst verpflichtetes Individuum" ist (z. B. Advokaten) der Bewilligung des Königs. Denjenigen Abgeordneten, welche außerhalb von München wohnen, wird eine nach näherer Bestimmung des § 49 Tit. I. X. Verf.-Beil. bemessene „Reise- und Zehrungskostenentschädigung" gegeben.

Die Wahl zur Kammer kann nur aus folgenden Gründen abgelehnt werden: a) Krankheit, b) solche häusliche Familien- oder Dienstverhältnisse, welche die persönliche und ständige Anwesenheit wesentlich erforderlich macht. Die Entscheidung, ob triftige Ablehnungsgründe vorliegen, kommt denjenigen zu, die den Ablehnenden gewählt haben.

Ein Abgeordneter scheidet aus der Kammer aus (abgesehen von Todesfall): durch Ablauf der Wahlzeit oder durch Auflösung der Kammer und durch Verlust der die Wählbarkeit bedingenden Eigenschaften. Im letzten Fall verliert der Abgeordnete nicht ipso facto, sondern erst nach Entscheidung der Kammer sein Mandat.

Der Abgeordnete kann während der Sessionsdauer ohne Einwilligung der Kammer nicht verhaftet werden, ausgenommen, er wird auf frischer Tat bei Begehung eines Verbrechens ergriffen. Gegen eine Strafverfolgung im allgemeinen ist er nicht geschützt, was u. U. zum Verlust der Bedingungen der Wählbarkeit und des Mandats führen kann.

Eine „Einweisungskommission" (10. Verf.-Beil. Tit I § 61/62) der Abgeordnetenkammer prüft die Beglaubigung und die Wahl der Abgeordneten.[24]) - Die Wichtigkeit der in der Konstitution und VU. erstmals nach neuen staatsrechtlichen Grundsätzen geplanten und geschaffenen allgemeinen Bestimmungen über die Aufgabe und Zusammensetzung der Volksvertretung wird bei einer Betrachtung des Rechtscharakters ihres Vorläufers deutlich werden.

In der vorkonstitutionellen Zeit waren es die Landstände, die an der Lenkung des Staates beteiligt waren. In ihrer Funktion und Aufgabe entsprechen sie der mittelalterlichen (privatrechtlichen) Staatsauffassung. Sie sind auf dem Geburtsstand und Berufsstand beruhende und auf gewisse Geburts- und

[24]) Vgl. V.U. Tit. VII § 21 und X Verf.-Beil. Tit. I § 61, 62.

Berufsstände beschränkte Korporationen (Adel, hohe Geistlichkeit und Städte), die prinzipiell dem Monarchen gleichgeordnet sind und durch Vereinbarung mit ihm ihren politischen Willen geltend machen. Gilt es, mit dem König zu beraten und zu entscheiden, so ist an sich jedes landständische Mitglied berechtigt, auf dem „Landtag" zu erscheinen. Immer war dies aber nicht möglich; so mußte für ihn oder für mehrere Mitglieder ein Stellvertreter erscheinen, der wie im Privatrechtsverkehr von seinem Auftraggeber Vollmacht und Instruktion erhielt und ihm verantwortlich war. Das Mitglied oder sein Vertreter handelte nicht für sich allein, sondern nur als Bestandteil seines Landstandes. Nur dieser trat mit dem König und den anderen Landständen in Beziehung. Daraus ergab sich der Brauch, Abstimmungen nicht nach der Kopfzahl der anwesenden Mitglieder, sondern nach den einzelnen Landständen (Curien) vorzunehmen.

Die Konstitution von 1808 und die VU. von 1818 beschreiten in dieser Hinsicht ganz neue Wege, Waren die Landstände eine Vertretung einzelner Bevölkerungsklassen oder diese selbst, falls sie in Person erschienen, so soll die Nationalrepräsentation der Konstitution und die Ständeversammlung der VU. die Vertretung der Untertanen in ihrer Gesamtheit sein.[25]) [26]) (Vergl. Rieker S. 16 Konst. Tit. 1 § II, VU. Einleitungsworte a. E. und Tit. I § 2.) Kamen die landständischen Vertreter mit gebundenem Mandat, so geben jetzt die Volksrepräsentanten frei und ungehindert ihre Stimme ab. (Vergl. den Wortlaut des Wähler- und Abgeordneteneides und VU. 10. Verf.-Beil. Tit. II § 56.) Keine Abstimmung mehr nach Ständen, sondern nur nach Köpfen (vergl. Konst. Tit. 4 § VII und VU. 10. Verf.-Beil. Tit. 2 § 48)!

Die neuen Gedanken kommen in der Konstitution reiner zum Ausdruck, als in der VU. Diese knüpft dadurch, daß sie das Wahlrecht von der Zugehörigkeit zu Geburts- und Berufsständen abhängig macht, an die Vergangenheit an,[27]) ein Vorgang,

[25]) Ein äußerliches Zeichen dafür ist die Auslosung der Plätze für die Abgeordneten in der Kammer. Dadurch sollte eine örtliche Absonderung der Abgeordneten sei es nach Geburts- oder Berufsständen, wie früher, sei es nach Weltanschauungen, wie einige Jahrzehnte später eintrat, vermieden werden.

[26]) Vgl. 1. Titel § V Konst. v. 1808: Der Adel bildet keinen bes. Teil der Nationalrepräsentation.

[27]) Die Verfassungskommission beschloß (M. Doeberl S. 54) ausdrücklich, das System der Repräsentation zu verlassen und jenes der Ständeversammlung durchzuführen. Das Wort „Nationalrepräsentation", wie es noch 1818 vorgeschlagen war, wurde durch „Ständeversammlung" ersetzt. — Man wollte damit nur alte Formen hinübernehmen, die aber den neuen Kern unberührt ließen. Auch eine auf Grund eines ständisch abgestuften Wahlrechts berufene Volksvertretung war eine Volksvertretung im modernen Sinn (vgl. Rieker S. 14 ff.). — Das ständisch abgestufte Wahlrecht bedeutet nur, in welchem ungefähren Größenverhältnis einzelne Teile der Untertanen mitregieren sollen. — Die alten Formen wurden aber nicht völlig in ihrer geschichtlich gewordenen Gestalt über-

der in dieser Epoche (bis 1848) für die deutsche Wahlrechtsgeschichte überhaupt charakteristisch ist[28]) (Meyer-Jellinek, S. 107 ff.).

Wir haben die Ursachen kennen gelernt, welche die Krone bewogen, der demokratischen Forderung auf Gewährung einer Volkvertretung entgegenzukommen. Es war nur ein Entgegenkommen, nicht eine Annahme des demokratischen Prinzips. Von einem Sieg der demokratischen Idee, von einer Proklamierung des Grundsatzes der Volkssouveränität mit einem Wahlrecht auf breiter Basis als notwendige Folge kann in Deutschland angesichts der festen Stellung der Krone und der ungeschmälerten Herrschaft des monarchischen Prinzips (vgl. Art. XIII d. deutschen Bundesakte und Art. LVII der Wiener Schlußakte v. 15. 5. 1820) keine Rede sein. Das zeigt sich auch im bayerischen Wahlrecht von 1818.

Gewährt es dem dritten Stand (Bürger und Bauern) einen stärkeren Einfluß im Staate als bisher, so weiß sich doch die Krone, die aus freiem Willen die Verfassung gibt,[29]) ein notwendiges Gegengewicht gegen die darin liegenden Gefahren zu sichern. Es ist (abgesehen von dem Mitwirkungsrecht des Königs an der Gesetzgebung) die erste Kammer, welche, obwohl staatsrechtlich ebenso „Volksvertretung" wie die zweite Kammer,[30]) vorwiegend die mit dem Königtum eng verbundenen Kreise verkörpert, und es ist die ungleiche Berücksichtigung der

---

tragen. Die Regierung vermied es, die Wahlberechtigten in „Stände" einzuteilen, sondern wählte dafür den Ausdruck „Klasse"; überdies machte sie den Bauernstand vertretungsberechtigt (der es in landständischer Zeit nicht war). Die Möglichkeit eines Standes, seine Mitglieder persönlich zum Landtag erscheinen zu lassen, fiel weg, da es jetzt nur „Volks"vertreter aber keine „Standes„vertreter mehr gab (vgl. oben).

[28]) Das war die Folge der evolutionären, nicht revolutionären innerpolitischen Umformung der deutschen Länder. Anders in Frankreich. Die Revolution hatte so gründlich mit den alten Einrichtungen und Ideen aufgeräumt, daß wir auch in den nachnapoleonischen Verfassungen bezüglich der Zusammensetzung der Abgeordnetenkammer nichts von einer ständischen Gliederung entdecken können. Die Charte erblickt in der zweiten Kammer einen homogenen Körper, eine Durchführung entständeter, bloß numerischer Volksrepräsentation, die V.U. eine auf ständischer Gliederung gebildete Einheit: Das eine eine Folge der nivellierenden Revolution, das andere als Rest der alten Landschaft. (Oeschey S. 71.)

[29]) Vgl. die Einleitungsworte der V.U. Das wurde von den damaligen Politikern und Schriftsteller nicht erkannt, sie sehen den Rechtsgrund der V.U. in einem Vertrag, der, angeblich zwischen dem König und dem Volk durch die Leistung des Verfassungseides und die Zustimmung der Stände geschlossen wurde (Oeschy S. 50).

[30]) Volksvertreter ist nicht nur der vom Volk gewählte, sondern der, welcher das Volk „vertreten" soll kraft irgendwelchen Rechtstitels. Volksvertreter ist auch der, der im Parlament als Mitglied des Herscherhauses sitzt oder durch Ernennung des Herrschers, kraft des Besitzes gewisser persönlicher Eigenschaften.

Untertanen in der zweiten Kammer, das ungleiche Wahlrecht. Die auf die einzelnen Klassen treffenden Abgeordneten stehen in keinem Verhältnis zu der Zahl der Klassenangehörigen. Auf einen gutsherrlichen Abgeordneten trafen 67½ Familien, auf einen städtischen 4101, auf einen der Landgemeinden gar 12 238 Familien. Es verhielten sich die Abgeordneten der Klassen zueinander wie 1 : 2 : 4, die Zahl der Familien jedoch wie 1 : 5 : 679. Auch innerhalb der einzelnen Klassen waren Unterschiede getroffen. So kamen auf einen Abgeordneten von München 5379 Familien, auf einen von Augsburg und Nürnberg 6700 und 6587 Familien, dagegen auf einen Abgeordneten der übrigen Städte durchschnittlich 3785⅙ Familien. Auch auf die Einwohnerzahl umgerechnet ergeben sich beträchtliche Verschiedenheiten. In der Oberpfalz traf schon auf 27 821 Einwohner 1 Abgeordneter, in der Pfalz und Niederbayern aber erst auf 35 808, bzw. 36 406 (vgl. Theilhaber S. 43 ff.).

Der dritte Stand gelangte aber nicht in seiner Gesamtheit zur Mitwirkung, das Wahlrecht war nicht allgemein, beträchtliche Teile der Bevölkerung, die Grundholden ohne erblich nutzbares Eigentum, Dienstboten, Arbeiter, Haussöhne, Kleingütler und die Mehrheit der Handwerker, waren vom Wahlrecht ausgeschlossen.[31]) Als wahlberechtigt bleiben also nur die adelige und wohlhabende Bevölkerung übrig. Indirektes Wahlverfahren, öffentliche Stimmabgabe,[32]) hohe Anforderung an die Wählbarkeit zum Wahlmann und Abgeordneten, die Notwendigkeit der kgl. Bewilligung zum Eintritt in die Kammer für gewisse Abgeordnete und die Bestimmungen über den Ersatzmann, alles das sollte weitere Garantien geben gegen ein Eindringen unerwünschter Elemente. Ob die Regierung von Anfang an erkannte, welch vorzügliches Abwehrmittel sie sich in den zwei letztgenannten Punkten geschaffen hatte, sei dahingestellt. Jedenfalls wußte sie es später geschickt anzuwenden, um jede Opposition in der Kammer zu vernichten. Denn wenn irgend jemand ihr gefährlich werden konnte, so waren es zumeist städtische Abgeordnete, vorwiegend Beamte und Advokaten. Durch Verweigerung der kgl. Bewilligung konnten sie von der Kammer ferngehalten werden. Ihr Ersatzmann (der mit der nächsthöheren Stimmenzahl Gewählte) war meistens anderer Richtung als sein Vorgänger und der Regierung genehmer. Diese konnte so einen doppelten Erfolg buchen.

Trotz aller dieser Schattenseiten und Mängel müssen wir aber das erste bayerische Landtagswahlrecht im großen und

[31]) Das erklärt, warum wir in der V.U. noch keine Vorschriften über die Einwirkung von Armenunterstützung auf das Wahlrecht vorfinden. Es war überflüssig.

[32]) Jede Stimme mußte entweder unterschrieben oder zu Protokoll gegeben werden. Es erfuhren davon der Wahlleiter, die Staatsregierung und evtl. der Landtag.

ganzen als ein wohlgeglücktes Werk bezeichnen. Es entsprach den politischen Verhältnissen seiner Zeit. Kein Staat Europas hatte in der Restaurationsepoche ein anderes als ein beschränktes, ungleiches und öffentliches Wahlrecht (Meyer-Jellinek S. 107 ff.). Ja, gemessen an dem Wahlrecht der französischen Monarchie, welches die Deputiertenkammer durch einen hohen Census zu einer Aristokratie der 80 000 Höchstbesteuerten machte, fällt demgegenüber die Ehrlichkeit auf, mit der man in Bayern eine wirkliche Volksvertretung einzuführen beabsichsichtigte. Wenn man schon einen Census für nötig hielt, so darf er doch noch als mäßig bezeichnet werden (Oeschey S. 71 ff.). — Die einzelnen Bestimmungen sind, soweit ihre unbefriedigende Regelung nicht in politischen Nebenabsichten begründet ist, im allgemeinen zweckmäßig. Das indirekte Wahlverfahren und die Stimmabgabe schriftlich oder zu Protokoll war damals üblich und infolge der allgemeinen geringen politischen Bildung auch angebracht. Zudem war bei der hohen Zahl der wirtschaftlich selbständigen Wahlberechtigten die Gefahr einer Wahlbeeinflussung bei öffentlicher Stimmabgabe nicht groß. Die Wahl war freilich langwierig und schleppend; die erste Wahl wurde am 30. 11. 1818 ausgeschrieben, erst nach 4 Wochen war das Ergebnis der Staatsregierung bekannt und auf den 23. 1. 1819 wurden erstmals die Gewählten zur Versammlung einberufen, Zeiträume, die uns aber erklärlich werden, wenn wir die damaligen primitiven Verkehrs- und Nachrichtenmittel berücksichtigen (Theilhaber S. 20/21).

Aufgabe einer umsichtigen Regierung war es, die vorhandenen Mängel allmählich zu beseitigen, aber auch grundlegende Neuerungen anzustreben, wenn es die ruhige Fortentwicklung des Staates erforderlich machte. Den Zeichen der Zeit konnte die Regierung nicht Gehör versagen, denn bald erhoben sich Stimmen, welche das Verfassungswerk einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Der erste war ein Ausländer, der westfälische Staatsrat von Hazzi (in seiner Flugschrift [33]): „Ueber die Standpunkte der bayerischen Verfassungs-Urkunde von 1818 in Beziehung anderer Konstitutionen. München 1819."). Er wendet sich gegen das Uebergewicht des Adels in den beiden Kammern und gegen die Zusammensetzung der zweiten Kammer nach Ständen. Das „sei überhaupt recht sonderbar, jetzt da man nur gleiche Bürger kennt." So weit gehen die bayerischen Kritiker noch nicht (vgl. die Flugschrift von 1819: „Warum müssen wir Landstände

[33]) Flug- und Gelegenheitsschriften vermitteln uns die Ansichten jener Zeit. Die periodische Presse stand unter Zensur, eine öffentliche Meinung war erst im Entstehen, die Kammer noch nicht ihr Sprachrohr geworden. Eine Scheidung der Kammer in regierungsfeindliche und regierungsfreundliche Parteien war unbekannt. Man wählte hauptsächlich nach der Persönlichkeit des Abgeordneten, nicht so sehr nach der Sache, die er vertrat.

haben und wozu nützen sie?" . . . und vom gleichen Jahre: „Freskogemälde oder freimütige Rezensionen der Verhandlungen der bayerischen Ständeversammlung von einem Vaterlandsfreund"); sie nehmen zunächst nur an den plutokratischen Anforderungen, die an Abgeordnete und Wahlmänner gestellt waren, Anstoß. — Je näher wir aber den dreißiger Jahren kommen, desto umfassender wird die Kritik. Rudhart („Ueber den Zustand des Königsreichs Bayern 1827") bekämpft die indirekte Wahl und Behr [34]) („Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, begründet durch freimütige Reflexionen über die Verfassung, die Gesetzgebung und die Verwaltung des bay. Staates von Dr. W. I. Behr, I. Bürgermeister zu Würzburg. Stuttgart 1830") erkennt jetzt die Unmöglichkeit, fernerhin eine nach Ständen gewählte Abgeordnetenkammer mit ihrer Betonung des Adels bestehen zu lassen. Er tritt für gleiches Stimmrecht ein und gelangt sogar (in der Theorie) zu der Forderung auf Einführung des Frauenwahlrechtes. Seine Ansichten bilden den Uebergang zu den von der radikalen bayerischen, insbesonderen pfälzischen Demokratie vertretenen Forderungen auf Volkswahlen nach dem unmittelbaren geheimen und gleichen System, Abschaffung des monarchischen Prinzips und Proklamierung der Volkssouveränität. (Siebenpfeifer in „Rheinbayern 1830 Nr. 2"). (Vergleiche zu diesem Abschnitt Franz S. 38 bis 186).

Das Wahlrecht blieb in der Hauptsache ein Menschenalter unverändert. Die beiden Kammern mit ihren konservativen Uebergewicht konnten sich nicht zu Neuerungen entschließen,[35]) um nicht ihre Position zu gefährden. Der König (Ludwig I.) hatte die liberale Gesinnung seiner Jugendjahre gründlich abgelegt. Das Jahr 1848 sollte zeigen, inwieweit die oppositionellen Strömungen die Macht hatten, ihre Wünsche neues Recht werden zu lassen.

III. 1848—1881

Die freiheitlichen Regungen dieses Jahres und der starre Widerstand Ludwig I. brachte auch Bayern in eine gespannte Lage. Schon schien es am 3. März 1848 zu einer blutigen Lösung zu

[34]) Nach Erscheinen der V.U. meinte Behr (M. Doeberl S. 54): „Die Zusammensetzung der Kammern ist nach dem Ebenmaß der verschiedenen Staatselemente und bekundet eine wahre Meisterschaft." Aehnlich Hornthal.

[35]) An Aenderungen sind erwähnenswert: Gesetz v. 1. 7. 1834 (Ges.Bl. S. 41) erklärt auch die Griechisch-katholischen für wählbar. Ges. v. 18. 1. 43 (Ges.Bl. S. 5), die Zwischenwahlen von Abgeord. zur 2. Kammer betr. Es sah „Zwischenwahl" vor für den Fall, daß ein Mandat erlosch, ohne daß ein Ersatzmann vorhanden war. Ges. v. 23. 5. 1846 (Ges.Bl. S. 37), betr. den § XLIV Lit. C Tit. I, X. Verfll.Beil. Es gab den Beamten die Möglichkeit, auch ohne kgl. Bewilligung in die Kammer einzutreten, wenn sie auf Rang und Pension verzichteten. Ges. v. 15. 4. 1848 (Ges.Bl. S. 9). die Zahl der Abgeordneten zur Ständeversammlung aus der Pfalz betr., trat nicht mehr in Wirksamkeit.

kommen (vgl. Bitterauf S. 103 ff.), als im letzten Augenblick Prinz [redacted] der Bruder des Königs, erschien und dem Volke die Erfüllung seiner Wünsche verbürgte. Der König dankte ab. Sein Nachfolger Maximilian II. versprach schon am 6. März in einer Proklamation Verbesserung der Zusammensetzung der Stände und sicherte in seiner Thronrede bei der Eröffnung der infolge der politischen Ereignisse einberufenen außerordentlichen Ständeversammlung völlig neue Grundbestimmungen für die Wahl der Abgeordneten zu (M. Doeberl S. 104). Die Ständeversammlung dauerte nur 2 Monate (22. III. bis 30. V.), führte aber im wesentlichen alle seit 30 Jahren geforderten Reformen durch oder bahnte sie wenigstens an. In der Sitzung vom 26. IV. legte die Regierung durch den Staatsminister Freiherrn von Thon-Dittmer einen Gesetzentwurf betr. die Wahl der Abgeordneten zur Ständeversammlung vor (Verh. d. K. d. Abg. Prot. Bd. II S. 454 ff.). Der Entwurf sah Einführung des gleichen Wahlrechts vor. Volljährigkeit [36]) war für den Urwähler erforderlich, Vollendung des 25. Lebensjahres für den Wahlmann und Vollendung des 30. für den Abgeordneten selbst (Hubbauer S. 17). Von einem Census war abgesehen, da man angesichts der schlechten Erfahrung, welche die französische Juli-Monarchie damit gemacht hatte, eine Ausschaltung ungeeigneter Elemente nicht erhoffte. Dafür beließ man es beim indirekten Wahlverfahren. — Der Entwurf bedeutete, wie der Minister in seinem Vortrag beim König betonte, eine gänzliche Umgestaltung der Verfassung (M. Doeberl S. 105) und führte in beiden Kammern, die ja noch nach dem alten Recht gebildet waren, zu heftigen Kämpfen. Einigkeit bestand nur darüber, daß fortan ein bestimmtes Glaubensbekenntnis nicht mehr Voraussetzung für das aktive und passive Wahlrecht sein sollte und daß z. Z. das indirekte Verfahren noch nicht entbehrt werden könne. Das war alles. Im übrigen wurden die verschiedenartigsten Meinungen laut. Sahen die einen in dem Entwurf den Untergang des Staates, so priesen die anderen laut die vorgeschlagene Neuerung und die dritten wollten nicht dagegen stimmen, nachdem die neuen Prinzipien auch vom Bundestag anerkannt waren (vgl. den Beschluß des Frankfurter Vorparlaments vom 1. IV. 1848 und die Erklärung des Bundestags vom 7. IV. 1848 und Reichstagswahlgesetz vom 12. IV. 1849 [37]) und die Krone ihr Wort für eine Neugestaltung verpfändet hatte. So fand sich endlich die notwendige Majorität in beiden Kammern, welche den Entwurf mit einigen Modifikationen annahm.

Am 4. Juni 1848 wurde das neue Landtagswahlgesetz publiziert (Ges.-Bl. S. 77). Der sehnliche Wunsch aller fortschritt-

[36]) Diese trat ein mit Vollendung des 21. Lebensjahrs. Vgl. allerh. V. v. 26. X. 1813, den Eintritt der Großjährigkeit betr. (RGBl. S. 1337). Weber S. 445.

[37]) Vgl. bayr. Ges. v. 17. 4. 1848 betr. d. Wahl der bayr. Abgeordneten zur Volksvertretung bei dem deutschen Bunde.

lich gesinnten Kreise, insbesondere der Städte, war erfüllt. Aus einer ständisch einseitig zusammengesetzten, kastenmäßig gewählten Kammer, in welcher die Vertreter von Bauernstand, Adel und Geistlichkeit die Dreiviertelmehrheit hatten, wurde eine den tatsächlichen Bevölkerungsverhältnissen möglichst, wenn auch nicht völlig entsprechende Versammlung von Abgeordneten aller damals wertvollen Volksschichten, aus einer „Ständeversammlung" wurde der „Landtag" (Franz S. 276).

Bevor wir das Wahlrecht von 1848 im einzelnen darstellen, sollen in einem zusammenfassenden Ueberblick diejenigen allgemeinen und wichtigsten Probleme des Wahlrechts von 1848 bis 1918 vorweg genommen werden, welche in Bayern in dieser Epoche (des gleichen Mehrheitswahlsystems) Gegenstand der Gesetzgebung und politischer Diskussionen wurden.

Man unterscheidet allgemeines und beschränktes Wahlrecht. Allgemeines Wahlrecht liegt nicht erst dann vor, wenn alle Staatsbewohner ohne Unterschied wählen können. Kinder und Jugendliche oder Geisteskranke scheiden von vornherein aus. Aber auch der Ausschluß von Frauen, von Armen oder in Konkurs gefallenen Personen von der Stimmabgabe, ein Aufenthalt im Wahlkreis während eines bestimmten Zeitraumes als Vorbedingung zur Ausübung des Stimmrechts, das alles macht das Wahlrecht noch zu keinem beschränkten. Erst wenn darüber hinaus noch weitere und besondere Anforderungen gestellt werden, z. B. ein gewisser Vermögensbesitz, der Nachweis einer entsprechenden Bildung, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession oder Zahlung einer Steuer überhaupt oder in gewisser Höhe (Census), kann von einem allgemeinen Wahlrecht keine Rede mehr sein; hier ist es beschränkt (Meyer-Jellinek S. 412 ff.) Das Wahlrecht kann ferner gleich oder abgestuft sein, je nachdem jeder Wahlberechtigte nur eine, jeder anderen Stimme gleichwertige Stimme hat, oder einem Teil der Wähler von Gesetzes wegen ein größeres Stimmgewicht beigelegt wird. Die Abstufung erfolgt dadurch, daß einzelne Wähler gleichzeitig mehr Stimmen als andere abgeben können [38]) oder durch eine Gliederung der Wahlberechtigten in Gruppen, welche, mag auch jeder Wähler nur eine Stimme haben, den einzelnen Stimmen von vornherein einen nach ihrer Gruppenzugehörigkeit verschiedenen Wert gibt (vgl. das Wahlrecht der VU. und das Drei-Steuerklassenwahlrecht Preußens).

Wieviele Abgeordnetensitze eine Partei erringt, entscheidet sich nicht nach der Mehrheit schlechthin. Denn das würde in

[38]) Pluralwahlsystem. — Davon ist zu unterscheiden das versteckte Pluralwahlrecht, welches dann vorliegt, wenn der Wähler mit nur einer Stimme auch in einem anderen Wahlbezirk wahlberechtigt ist und es ermöglichen kann, seine Stimme mehrmals abzugeben.

der Konsequenz zu einer Stimmenvergleichung durch das ganze Land führen; sämtliche zu vergebenden Sitze fielen der Partei zu, welche im ganzen Land die Mehrheit hat. Eine andere Stimme als die der Mehrheit wäre im Parlament nicht vertreten. Die Unmöglichkeit dieser Regelung führt dazu, das Land — statt wie früher in Klassen oder Stände — in geographische Bezirke zu zerlegen (Wahlkreis oder Wahlbezirk) und in diesen den auf sie jeweils treffenden Teil der Abgeordneten durch Majorität wählen zu lassen (Prinzip der Mehrheitswahl). Die Bezirke sollen aber nicht nur ein abgegrenztes Gebiet sein, sie sollen eine durch gemeinsame Geschichte und gemeinsame Interessen der Einwohner begründete politische Einheit darstellen, ein organisches Ganze, dessen Wert nicht nur von der Zahl der in ihm stimmberechtigten Einwohner abhängt. So hat nur der Wahlbezirk, nicht die Wähler, ein Recht auf Vertretung. Nur der Wahlbezirk ist zur politischen Willensäußerung berufen (vgl. Koppert S. 6 ff.).

Welche Majorität soll im Wahlbezirk entscheiden? Bei der relativen Majorität ist der Kandidat mit der größten Stimmenziffer gewählt. Das ergibt sofort in einer Wahlhandlung ein sicheres Resultat, kann aber dazu führen, daß bei Stimmenzersplitterung ein Kandidat nur mit einer an sich geringen Stimmenzahl (z. B. ¼ oder ⅕ der abgegebenen Stimmen) gewählt wird. Das absolute Mojoritätsprinzip läßt nur den als Sieger hervorgehen, der mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen auf sich vereinigt. Ergibt sich im ersten Wahlgang eine solche Majorität nicht, so muß entweder Stichwahl stattfinden zwischen den zwei Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen, oder es wird die Wahl wiederholt, wobei aber dann relative Mehrheit entscheidet, oder es wird solange weitergewählt, bis sich endlich eine absolute Mehrheit findet.

Mit der Einführung des Repräsentativsystems (d. h. Wahl durch die Staatsbürger in ihrer Gesamtheit, nicht nach Ständen oder Klassen) erhält die Regelung der Wahlkreiseinteilung und die Bestimmungen, wieviele Abgeordnete im Wahlkreis zu wählen sind und wer die Wahlkreiseinteilung festzulegen hat, große Bedeutung. Nunmehr fällt der zu enge oder zu weite, jedenfalls aber feste Rahmen des ständischen Systems weg; in möglichst vielen Wahlkreisen zu siegen, ist jetzt oberstes Ziel der Partei. Das hängt aber von der Möglichkeit ab, eine für die Majorität nötige Zahl von Wählern aufzubringen, die ihrerseits wieder durch die soziale und weltanschauliche Zusammensetzung der Bevölkerung innerhalb eines Wahlkreises bedingt ist. Durch entsprechende Grenzziehung lassen sich Wahlkreise konstruieren, die bald dieser, bald jener Partei günstige Wahlaussichten eröffnen, je nachdem parteizusammengehörige Gebiete zusammengefaßt und feindliche Gebiete zerschnitten und dadurch in möglichst vielen Wahlkreisen in die Minderheit ge-

drückt werden. Zwar ist die Wahlkreiseinteilung zunächst Sache der Regierung, und jede Regierung, die Unparteilichkeit bewahren und dem Vorwurf einer „Wahlkreisgeometrie" entgehen will, wird an bereits gegebene politische Einheiten, wie z. B. Regierungsbezirke, Departements, anknüpfen und durch fortlaufend wiederholte Neueinteilung, die der inzwischen erfolgten Bevölkerungsbewegung Rechnung trägt, die Gleichheit des Stimmrechtes zu erhalten suchen. Aber es besteht die Gefahr, daß eine am Ruder befindliche Partei durch Beeinflussung der Regierung eine notwendig werdende Aenderung der Wahlkreiseinteilung zu ihren Gunsten auszunutzen sucht. Deshalb wird zweckmäßig die Wahlkreiseinteilung durch ein Gesetz festgelegt (auf eine längere Periode). Damit ist sie zwar gegen willkürliche Aenderungen geschützt, es ist aber festzuhalten, daß auch bei einer gesetzlichen Festlegung der Wahlkreiseinteilung die politischen Konstellationen zur Zeit der Schaffung eines solchen Gesetzes nicht ohne Einfluß sein werden.

Die Wahlkreise können so gebildet werden, daß jeder Wahlkreis einen Abgeordneten wählt (Einzelwahl), oder es werden in größeren Wahlkreisen mehrere Abgeordnete gewählt. Bei der letzteren Art (Listenwahl) erobert die Majorität mit einem Schlage eine Mehrzahl von Abgeordnetensitzen, was bei Bildung von kleinen einmännigen Wahlkreisen höchstwahrscheinlich nicht erfolgt wäre, da dann die Minorität Aussicht gehabt hätte, den einen oder anderen Sitz im verkleinerten Wahlkreis zu gewinnen. Die Listenwahl schafft also große unvertretene Minoritäten, je größere, je mehr Abgeordnete in einem Wahlkreis zu wählen sind. In dieser Hinsicht ist das System der Einzelwahl vorzuziehen, da bei ihm die Minorität, wenn auch noch nicht verhältnismäßig, so doch einigermaßen zu ihrem Rechte kommt.

Das Repräsentativ-Mehrheitswahlsystem zwingt die Parteien in den Wahlkreisen, wo ihnen eine Majorität von vornherein nicht sicher ist, dazu, jeden Mann an die Urne zu bringen. Das kann um so leichter geschehen, je angenehmer dem Wähler der Weg zur Urne gemacht wird. So kommt es, daß auch Fragen, die zunächst rein wahltechnischer Natur sind, zu heftigen Kontroversen bei den Gesetzesberatungen Anlaß gaben: die Regelung des Abstimmungsortes, der Abstimmungszeit und der Abstimmungsformen.

Die Abstimmung kann [39]) entweder für den gesamten Wahlkreis an einem Ort erfolgen; es hat den Nachteil, daß ein Teil der Wählerschaft, besonders in großen Wahlkreisen, kostspielige und zeitraubende Entfernungen zurücklegen muß. Die ärmere Bevölkerung wird sich aus diesem Grunde oft von der Wahl

[39]) Beim ind. Wahlverfahren f. d. Urwahl; denn für die Abg.-Wahl versammeln sich die Wahlmänner stets an einem Ort.

fernhalten. Daher wird für das Wahlgeschäft (aber nur für das Wahlgeschäft) der Wahlkreis in Unterabteilungen, in Stimmkreise und Stimmbezirke, geteilt, wo die Wähler gleichzeitig ihr Wahlrecht ausüben können. Werden die Stimmkreise zu groß angelegt, so können sich besonders auf dem flachen Lande ähnliche Erscheinungen zeigen wie bei einem Wahlkreis mit nur einem Abstimmungsort. — Bezüglich der Wahlformen war lange Zeit die Frage der öffentlichen oder geheimen Wahl umstritten. Wird die geheime Wahl durchgeführt, so sind besondere Vorrichtung für die Geheimhaltung der Stimmabgabe nötig (z. B. Wahlzelle, Kuverts für Wahlzettel usw.). Die Abstimmung kann in Wahlversammlungen erfolgen, wo die Wähler solange warten müssen, bis sie zur Stimmabgabe aufgerufen werden oder so, daß innerhalb eines gewissen Zeitraumes Abstimmungsmöglichkeit gegeben wird. Damit hängt die Frage zusammen, ob es empfehlenswert ist, die Abstimmung auf einen Sonntag oder auf einen Werktag zu legen.

Mit der Ausdehnung des Wahlrechtes und der steigenden Wahlberechtigtenziffer ergibt sich die Notwendigkeit, die verschiedenen Voraussetzungen, an die das Wahlrecht anknüpft, schon vor dem Wahlgang, nicht erst am Wahltisch (wo es an Zeit fehlt) festzustellen. Dazu sollen die Wählerlisten dienen: Verzeichnisse sämtlicher wahlberechtigter Bürger, welche vor der Wahl angefertigt und zur Kontrolle und Berichtigung öffentlich ausgelegt werden. Sie sind entweder dauernde oder werden jeweils für eine einzelne Wahl aufgestellt.[40])

Die Mehrheitswahl mit rechtlich gleichem Stimmrecht führt nur zu einer annähernden Stimmengleichheit, oft zu einer annähernden Stimmenungleichheit, da das Verhältnis der Abgeordnetenzahlen zur Einwohnerzahl in jedem einzelnen Wahlkreis niemals völlig einander angeglichen werden kann; bei großer Bevölkerungsverschiebung können sich im Laufe der Zeit grobe Mißverhältnisse zwischen den einzelnen Wahlkreisen ergeben, falls nicht von Zeit zu Zeit eine Aenderung der Einteilung erfolgt. Die Wahl nach Majoritäten in den Wahlkreisen schaltet oft beträchtliche Minderheiten aus, welche die Verhältnismäßigkeit von Abgeordnetensitzen und Parteistimmen im ganzen Land empfindlich stören kann, ja, sogar manchmal dazu führt, daß eine Partei, die im Lande nach ihrer Gesamtstimmenzahl in der Minderheit ist, die Mehrheit der Abgeordnetensitze erhält.[41]) Diese Uebelstände haben zu Vorschlägen ge-

[40]) Ihre Vorläufer sind in Bayern die Bestimmungen der V.U. über Aufstellung und Miteilung der wählbaren Personen an die Wahlberechtigten.

[41]) Einige Beispiele (vgl. Meyer-Jellinek S. 620): 1884 errang die klerikale Partei in Belgien in Mehrheitswahlen 36 080 Stimmen, die Liberalen 22 117. Die Liberalen erhielten 2 Abgeordnete, die Klerikalen 67. 1887 erhielt bei den Reichstagswahlen in Baden die national-liberale Partei, obwohl sie noch nicht 50 % der Wähler-

führt, welche bezwecken, die Abgeordnetensitze nach dem Verhältnis der Verbreitung zu verteilen, welche die einzelnen politischen Richtungen innerhalb der Bevölkerung besitzen. Das Verhältniswahlrecht soll das geeignete Mittel hierzu sein. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, daß die für die Zusammensetzung der Volksvertretung maßgebenden Einheiten Individuen sind, welche durch freien Willensentschluß sich den einzelnen politischen Parteien zugesellen. Nicht mehr der Wahlkreis ist der Träger des Rechts auf Vertretung, sondern die durch gemeinsame politische Anschauung gebildete Gruppe von Wählern, welche sich aus örtlichen, wirtschaftlichen, beruflichen oder weltanschaulichen Beweggründen heraus auf einen Bewerber geeinigt hat (Koppert S. 6 ff.). Die Aufgabe, welche sich auch im Prinzip das Mehrheitswahlrecht gesetzt hat, nämlich ein getreues Abbild der Volksmeinung zu geben, soll mit verbesserten Mitteln noch besser gelöst werden: eine auch in den kleinsten Maßen genaue Wiedergabe der Volksmeinung, eine Photographie der Volksmeinung soll entstehen. Fortan dürfen keine beachtlichen Minoritäten durch eine Majorität überschattet werden, soll dieses Ziel erreicht werden.

Das Wahlgesetz von 1848 bestimmt nun im einzelnen folgendes:

Die Wahl der Landtagsabgeordneten geschieht im Verhältnis von 1 Abgeordneten auf 31 500 „Seelen" der Gesamtbevölkerung. Die sich hieraus ergebende Zahl von Abgeordneten wird durch die Staatsregierung in diesem Verhältnisse auf die einzelnen Kreise verteilt. Die Berechnung knüpft also nicht mehr an den unsicheren Begriff „Familien" der VU. an, an deren Stelle tritt die „Seelenzahl". Der Entwurf sah erst auf 35 000 Seelen 1 Abgeordneten vor. Die Zweite Kammer änderte dies aber in die jetzige Fassung, um die Kammer auf ihrem damaligen Bestand von 146 Abgeordneten zu belassen. Streitig war infolge der unklaren Fassung von Art. 1 u. 2, ob die Gesamtzahl der Abgeordneten aus der Bevölkerungsziffer des ganzen Königreichs oder aus den Bevölkerungsziffern der einzelnen Regierungsbezirke zu berechnen sei. Die Praxis entschied sich für die zweite Alternative. Vor jeder Wahl ist die Zahl der zu wählenden Abgeordneten für jeden Regierungsbezirk öffentlich bekannt zu machen (Art. 12; vgl. Instruktion zum Wahlgesetz des Staatsmin. d. Innern v. 24. IX. 48, Döllinger Bd. XXI, S. 329).

Die Wahl zerfällt in eine Urwahl und eine Wahl der Abgeordneten durch die Wahlmänner (Art. 3).

Aktiv wahlfähig ist jeder Staatsbürger (§ 3 Tit. IV VU.; vgl. auch S. 15) und jeder volljährige Staatsangehörige,

schaft erreichte, 9 von 14 Sitzen; bei den Reichstagswahlen 1890 erlangte sie als relativ stärkste Partei im Lande mit 1/3 der Wählerstimmen keinen Sitz.

welcher eine direkte Steuer entrichtet, vorausgesetzt, daß er nicht wegen eines Verbrechens oder eines Vergehens der Fälschung, des Betruges, des Diebstals oder der Unterschlagung verurteilt worden ist. Nach den eingangs gegebenen Kriterien ist das Wahlrecht nach wie vor beschränkt, wenn auch dem allgemeinen Wahlrecht stark angenähert (Art. 5). — Zum Wahlmann kann jeder Staatsbürger gewählt werden, der 25 Jahre alt ist und die übrigen Eigenschaften des aktiv Wahlberechtigten für sich hat (Art. 6). — Für die Wahl als Abgeordneter ist erforderlich Zurücklegung des 30. Lebensjahres und ebenfalls Besitz der Eigenschaften für den aktiv Wahlberechtigten. Weder die aktive, noch die passive Wahltätigkeit ist an ein bestimmtes Glaubensbekenntnis mehr gebunden (Art. 7 u. 8).

Für die Ur- und Abgeordneten-Wahl werden besondere Wahlbezirke gebildet (Art. 9). — Die Bildung der Ur-Wahlbezirke geschieht durch die Distriktspolizeibehörde. Jeder Bezirk soll in der Regel 2000 Seelen umfassen, Gemeindegrenzen und Distriktseinteilung (in den Städten) sind möglichst zu beachten. Kleinere Gemeinden können zu einem Wahlbezirk vereinigt oder einer benachbarten größeren Gemeinde zugewiesen werden (Art. 11). — Zur Vornahme der Abgeordneten-Wahlen teilt das Staatsministerium des Innern jeden Regierungsbezirk in 4—6 Wahlkreise („Wahlbezirke") ein (Art. 13). — Auf je 500 Seelen trifft 1 Wahlmann. Sämtliche Wahlmänner eines Wahlbezirkes wählen die auf diesen Wahlbezirk treffende Zahl von Abgeordneten und einen Ersatzmann für jeden in gesonderten Wahlhandlungen. Wahlort und Wahlzeit setzt die Staatsregierung fest (Art. 10).

Das Wahlrecht kann bei derselben Wahl nur 1 Mal ausgeübt werden und zwar entweder in dem Urwahlbezirk, wo der Wähler seinen Wohnsitz hat oder wo er mit Grundbesitz ansässig ist. Vor der Wahl hat er zu erklären, an welchem Ort er seine Stimme abgeben will (Art. 14, Abs. I). — Als Wahlmann kann aber jeder in dem Urwahl- oder Gemeindebezirk seines Wohnsitzes oder wo er mit Grundbesitz ansässig ist, gewählt werden, m. a. W. in jedem Urwahlbezirk seines Wohnsitzes etc. Dadurch waren Doppelwahlen eines Wahlmannes möglich geworden. Da es Ersatzmänner bei der Wahlmännerwahl nicht gab, so stand man vor der Frage, eine Nachwahl vorzunehmen oder es bei der durch eine Doppelwahl verringerten Zahl der Wahlmänner zu belassen. Die Praxis entschied sich für Nachwahlen. War der Wahlmann in zwei Bezirken gleichzeitig gewählt worden, so stand es ihm frei, sich für einen Urwahlbezirk zu entscheiden. Im anderen Urwahlbezirk wurde durch Nachwahl ein anderer Wahlmann gewählt. Wenn aber von zweien denselben Wahlmann wählenden Urwahlbezirken der eine mit der Wahl eher fertig ist, so ist dort der Wahlmann gewählt und bleibt es; er kann nicht ausschlagen und sich für den

anderen Bezirk erklären. Dieser letztere muß Nachwahl vornehmen, vorausgesetzt, daß der Wahlausschuß (s. u.), der die Wahl anzuberaumen hat, noch nicht nach Verkündigung seines Wahlergebnisses sich aufgelöst hat. (Art. 14 Abs. II). — Die Wahl der Abgeordneten ist an keinen Wahlbezirk gebunden (Art. 14 Abs. III).[42])

Die Wahl erfolgt an dem von der Regierung d. i. hier vom König zu bestimmenden Tagen und zwar so, daß jede der beiden Wahlhandlungen (Wahlmänner- und Abgeordnetenwahl) im ganzen Lande je an dem nämlichen Tage vor sich geht. Den Ort für die Vornahme der Urwahlen bezeichnet die Distriktspolizeibehörde, jenen für die Abgeordnetenwahlen die Staatsregierung (Art. 15). Eine Bestimmung über die Wahldauer enthält das Gesetz nicht. In der Praxis wurde der Anfangstermin von der Staatsregierung festgesetzt (vgl. Instr. v. 21. IV. 1855 Abtl. IIIa Ziff. 10, und B Ziff. 2), Endtermin bestimmte der Wahlkommissär, da sich der Schlußtermin nicht für alle Wahlorte gleichmäßig festsetzen ließ. 1 bis 2 Stunden war die Regel. Nach Ablauf der Wahlzeit konnte der Wahlausschuß (s. u.) weitere Stimmen zulassen, war aber hiezu nicht verpflichtet. Mit der Verkündung des Wahlresultats hatte der Kommissär die etwa notwendig werdenden weiteren Anordnungen (Nachwahlen und Ersatzmännerwahl bei der Abgeordnetenwahl) bekannt zu geben.

Die Wahlkommissäre als Leiter der Wahlen werden nach Art. 16 für die Abgeordnetenwahlen durch die Kreisregierung, für die Urwahlen von der Distriktspolizeibehörde bestimmt. Sie sind zu unbedingter Neutralität in ihrem Amte verpflichtet. Jede Beschränkung der Wahlfreiheit und jede Benützung eines obrigkeitlichen Einflusses ist ihnen strenge untersagt (vgl. Art. 25).

Zu jeder gültigen Wahl ist die persönliche Anwesenheit des Wählenden erforderlich, Stellvertretung findet nicht statt, die Stimmabgabe muß eine persönliche sein (Art. 4 Abs. I u. II). Nur derjenige wird zur Wahl zugelassen, welcher den Verfassungseid geleistet hat. Das muß evt. bei der Urwahl selbst durch ein „legales" Zeugnis nachgewiesen werden; Personen, welche diesen Eid notorisch geleistet haben z. B. Beamte oder Ortsansässige sind eines Nachweises enthoben. Da Militärpersonen[43]) zum Verfassungseid nicht zugelassen werden, können sie das Wahlrecht nicht ausüben, waren aber passiv wahlberechtigt als Abgeordnete. (Art. 4 Abs. III Satz 1). Die Wahlmänner haben

[42]) Die Instruktion a. a. O. ordnet die Herstellung eines Verzeichnisses der zur Wahl als Wahlmänner wählbaren an, welches am Wahltage öffentlich auszulegen ist. Ein Verzeichnis der als Abg. Wählbaren war nicht anzulegen, da (s. o.) deren Wahl an keinen Wahlbezirk gebunden war.

[43]) Zu ihnen gehören in dieser Beziehung aber nicht: Angehörige der Landwehr, Reservisten und die Gendarmerie.

außerdem bei der Wahlhandlung einen Wählereid (vgl. Art. 19)[44]) zu schwören. (Art. 4 Abs. III Satz 2).

Die Wahl geschieht mittels Wahlzettel, welche vom Wähler unterzeichnet sind. Eigenhändige Unterschrift des Wählers ist erforderlich, der Name des Gewählten kann auch vorgedruckt sein. Der Wahlzettel mußte zum Zwecke der späteren Kontrolle nummeriert sein; die Nummerierung konnte bei der Verteilung der Stimmzettel geschehen oder vom Wähler selbst nachträglich auf einem mitgebrachten Stimmzettel vorgenommen werden. — Das Gesetz spricht sich nicht klar darüber aus, ob die Stimmenabgabe eine geheime oder öffentliche sein soll; es sagt nicht, ob der Wahlzettel offen oder verdeckt, ob er insgeheim oder in Gegenwart der übrigen Wähler übergeben, ob und wie die Wahlzettel nach vollzogener Abstimmung aufbewahrt und ob der Name des Wählers im Protokollbuch vermerkt werden soll. Aus diesem Schweigen des Gesetzes und seiner Entstehungsgeschichte[45]) ergibt sich eindeutig, daß das Wahlgesetz von 1848 das Prinzip der geheimen Abstimmung n i c h t kennt, brachte doch auch die Prüfungspflicht des Wahlausschusses (s. u.) die Notwendigkeit mit sich, vom Namen und der Abstimmung der Wähler Kenntnis zu nehmen. Die Instruktionen zum Wahlgesetz gehen aber von einem anderen Standpunkt aus, sie sind bestrebt das Abstimmungsergebnis möglichst geheim zu halten, vgl. Instr. bei Döllinger a. a. O., „bei der Verkündung der Wahlstimmen hat der Kommissär die Namen der Gewählten und die Nummern der Wahlzettel abzulesen mit Verschweigung der Namen der Wähler". Diese Stelle der Instruktion und eine irrtümliche Auffassung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes in diesem Punkte seitens des Abgeordneten Dr. Behringer in seiner Rede vom 18. Okt. 1867 im Landtag veranlaßten merkwürdigerweise seit dieser Zeit die ganze Kammer und sogar das Staatsministern des Innern zu der Meinung das Gesetz von 1848 stehe auf dem Prinzip der geheimen Wahl, sodaß sogar eine Instruktion von 1867 von dem „in Art. 20 Abs. I des Gesetzes angenommenen Prinzip der geheimen Stimmabgabe" sprach. Allein dies entsprach, wie schon bemerkt, nicht der wahren Rechtslage. Daß nach der oben getroffenen Anordnung nur wenige Personen (z. B. der Wahlausschuß) das Abstimmungsergebnis erfahren konnten, machte die

[44]) „Ich schwöre, daß ich meine Wahlstimme nach freier innerer Ueberzeugung, wie ich solches zum allgemeinen Besten des Landes für dienlich erachte, ohne Berücksichtigung einer Drohung, eines Versprechens oder eines Befehls abgeben werde, und diesfalls von niemand unter was immer für einen Namen, weder mittel- noch unmittelbar irgend eine Gabe oder Geschenk angenommen habe noch annehmen werde."

[45]) Der Antrag des Referenten auf geheime Abstimmung „die Unterschrift des Wählers ist nicht erforderlich" wurde im Kammerausschuß abgelehnt, das Plenum verhandelte darüber überhaupt nicht mehr und nahm den Beschluß des Ausschusses ohne Diskussion an.

Wahl noch zu keiner geheimen. Die einschlägige Instr. v. 1848 zum W.G. a. a. O. enthält auch richtig besehen, kein neues Prinzip, sondern sucht nur eine unnötige Veröffentlichung der Stimmabgabe hinanzuhalten, ein Gedanke, der, wie wir sehen, schon in der V.U. 10. Verf. Beil. Niederschlag gefunden hatte.

Für die Gültigkeit der Urwahlen kommt es auf Zahl der abstimmenden Urwähler nicht an. Dagegen ist nach Art. 17 Abs. I zur gültigen Wahl der Abgeordneten und deren Ersatzmänner für jeden einzelnen Wahlgang die Stimmabgabe von ⅔ der Wahlmänner nötig. Gewählt ist in der Wahlmänner-, Abgeordneten- und Ersatzmännerwahl derjenige, welcher die absolute Majorität auf sich vereinigt (Art. 20 Abs. II). Bringt der erste Wahlgang keine solche Majorität, so müssen so viele Wahlgänge folgen bis absolute Majorität erreicht ist.

Die Urwähler bzw. Wahlmänner ernennen für die Wahl einen Ausschuß von 7 Mitgliedern aus ihrer Mitte (Art. 18). Vorstand ist der Wahlkommissär, er hat aber keine Stimme im Ausschuß, sondern verkündet und vollstreckt nur die Beschlüsse des Wahlausschusses. Dem Wahlausschuß obliegt besonders die Prüfung der Wahlzettel. Unförmliche oder unvollständige (d. h. solche, die weniger Namen enthalten als zu wählen sind) hat er zurückzuweisen (Art. 20 Abs. III). Er bescheidet alle Wahlreklamationen. Berufung gegen seine Beschlüsse ist unzulässig (Art. 23), aber nur gegenüber dem Wahlkommissär und den Staatsbehörden; deswegen ist er aber nicht letzte Instanz, die Abgeordnetenkammer kann (vgl. Art. 3 Abs. II Ges. v. 25. VII. 1850 den Geschäftsgang des Landtags betr.) die Wahlen einer weiteren Prüfung [46]) unterziehen und über Beanstandungen entscheiden. Wahlausschuß und Wahlkommissär sind für eine ordnungsgemäße Führung des Wahlprotokolls (vgl. Art. 28) verantwortlich.

Wer zum Wahlmann gewählt ist, ist zur Uebernahme und Ausführung dieses Amtes verpflichtet. Dagegen kann der zum Abgeordneten Gewählte die Wahl ablehnen; erklärt er nicht innerhalb von 8 Tagen nach Empfang der Anzeige der ihn getroffenen Wahl die Annahme, so wird aus der Fristversäumnis oder seinem Schweigen Ablehnung gefolgert (Art. 21). Im Falle einer Doppelwahl hat der Abgeordnete das Recht, sich für die Annahme der einen oder anderen Wahl innerhalb der gleichen Frist zu entscheiden. Im Falle der Wahlablehnung oder der Erklärung für einen anderen Wahlbezirk tritt der Ersatzmann ein (Art. 22). Zum Abgeordneten gewählten Staatsbeamten darf der Urlaub nicht mehr verweigert werden; auch nicht Offizieren

[46]) Vgl. hier Art. 26. Wahlbestechung hat Ungültigkeit der Wahl und Verlust der aktiven und passiven Wahlfähigkeit für Bestecher und Bestochenen zur Folge, vorbehaltlich der in den Strafgesetzen auf Meineid oder sonstwie angeordneten Strafen.

und Militärbeamten, soferne nicht außerordentliche Verhältnisse ihrer Entfernung vom Dienste entgegen stehen. (Art. 24).

Jeder Abgeordnete kann mit Zustimmung der Kammer sein Mandat niederlegen (Art. 29 Abs. I). Wer ein Staatsamt, eine Beförderung oder eine Hofcharge annimmt, muß sich einer neuen Wahl unterziehen. Das Mandat erlischt aber nicht ipso facto, sondern es soll den Wahlmännern nur Gelegenheit gegeben werden sich darüber auszusprechen, ob der Abgeordnete noch ihr Vertrauen genießt oder nicht (Art. 29 Abs. II). Entziehen die Wahlmänner dem Beförderten etc. ihr Vertrauen oder erledigt sich sonstwie während der Wahlperiode (6 Jahre wie früher) ein Abgeordnetensitz, so wird die Lücke durch den Ersatzmann oder, wenn ein solcher für diesen Sitz nicht mehr vorhanden ist, durch eine Zwischenwahl ausgefüllt, zu welcher die noch vorhandenen Wahlmänner (d. h. diejenigen welche noch ihre Wahlmännereigenschaft erhalten haben ohne Rücksicht auf etwa inzwischen erfolgte Wohnsitzverlegung) des Wahlbezirks einzuberufen sind. (Art. 29 Abs. III).

Die außerhalb Münchens wohnenden Abgeordneten erhalten für jede Session nach näherer Bestimmung des Art. 30 des Gesetzes Tagesgebühren und Reisekostenentschädigung.

Die erte Landtagswahl nach dem neuen Wahlgesetze fand am 7. Dez. 1848 statt; das Wahlergebnis war bereits am 16. Dez. der Regierung bekannt. Am 16. Januar 1849 trat der Landtag zusammen; ein bemerkenswertes Zeichen der neuen politischen Lage war die äußerliche Gruppierung der Landtagsabgeordneten nach Parteigrundsätzen (M. Doerberl S 122). Es bildeten sich (was für das Verständnis der folgenden Wahlrechtsgeschichte nicht ohne Bedeutung ist) 3 Parteigruppen: die demokratische Linke, die stärkste Partei, vorwiegend bestehend aus pfälzischen, schwäbischen und fränkischen Abgeordneten mit einem innenpolitisch auf Proklamierung der Volkssouveränität und Einführung des parlamentarischen Systems gerichteten Programm. Die konservative Rechte mit streng monarchischer Einstellung und endlich als vermittelnde Partei das in zwei Flügeln (linkes und rechtes Zentrum) gespaltene Zentrum. Die bald sehr heftig einsetzenden parlamentarischen Kämpfe und die Unmöglichkeit einer gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen der Linken und der Regierung veranlaßten den König den Landtag bis zum 13. Mai 1849 zu vertagen und schließlich am 10. Juni 49 aufzulösen. Aus dem darauf folgenden Wahlkampfe ging das gemäßigte Zentrum erheblich verstärkt hervor, wurde aber unter dem Einfluß der seit Frühjahr 49 einsetzenden reaktionären Welle in Bayern immer weiter nach rechts getrieben. So waren mächtige Strömungen vorhanden, die an der Beseitigung der Märzerrungenschaften und besonders an der Aufhebung des freiheitlichen Wahlgesetzes von 1848 arbeiteten und auch die Person des Königs für ihre Zwecke

zu gewinnen wußten. Der damalige Ministerpräsident von der Pforten war zwar einer „Verbesserung" des Wahlgesetzes nicht abgeneigt, wollte aber zur gegenwärtigen Zeit von der Vorlage eines neuen Wahlgesetzes nichts wissen, um nicht die linke Opposition noch erregter zu machen und das Land vor schwere innerpolitische Erschütterung zustellen. Allein in den folgenden Jahren sollte es ihm unter dem fortwährenden Druck der konservativen Kreise nicht mehr gelingen, seine auf einer gemäßigten Linie sich bewegende Politik durchzuführen; er kam der Reaktion weiter entgegen, als es sich mit den von ihm früher geäußerten Anschauungen vertrug (Doeberl S. 34). So konnte endlich der Innenminister Graf von Reigersberg in der Sitzung vom 19. Okt. 1854 den Entwurf eines neuen Landtagswahlgesetzes vorlegen (vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1853/54 sten. Ber. Bd. 1 S. 243, Beil. Bd. 2 S. 1 ff.). In der Begründung zum Entwurf heißt es: das Gesetz von 48 sei in den Stürmen einer leidenschaftlich erregten Zeit beraten und beschlossen worden, die Regierung habe zu allen Zeiten ihrer Wirksamkeit die Bedenken gegen jenes Gesetz geteilt. Sowohl die Resultate der wissenschaftlichen Forschung als die Lehre der Geschichte aller Zeiten und bei allen Völkern kämen darin überein, daß das Prinzip der Kopfzahlmajorität nicht geeignet sei, eine dauernde, die gesellschaftliche Ordnung, die Freiheit und Wohlfahrt des Volkes und auch die monarchische Verfassung sichernde öffentliche Ordnung der Dinge zu geben. Der Entwurf gehe vielmehr von dem Grundgedanken aus, in der Abgeordnetenkammer ein Bild zu versammeln der einzelnen lebendigen organischen Elemente des Volks selbst und die Wahlen daher zu gliedern nach Stand, Beruf und Interessen, ohne dadurch den Grundsatz aufzugeben, daß die versammelte Kammer als eine einheitliche nicht getrennte Standesinteressen vertrete, sondern das Gesamtwohl des Volkes und Vaterlandes in seiner innigen Vereinigung zum Wohl des Thrones zur richtigen Schnur ihrer Handlungen und Beratungen zu machen habe.

Im einzelnen sollte die Kammer sich zusammensetzen: aus 8 Abgeordneten der kathol. 4 der prot. Geistlichkeit, 3 Abgeordneten der Univers.; ferner aus je 2 Abgeordneten der Höchstbesteuerten 70 Adeligen und 70 nicht adeligen Grundbesitzern jedes Regierungsbezirkes,[47]) also aus $8 \times 4 = 32$ Vertretern des Großgrundbestzes; aus 40 Abgeordneten der übrigen Grundbesitzer (5 für jeden Reg.Bez.), aus 17 Abgeordneten der 2 größeren Städte eines Reg.Bez. (davon 2 für München) ferner aus je 1 Abgeordneten der Klasse der konzessionierten oder patentierten Bankiers, Fabrikanten und Großhändler und aus je 2 Abgeordneten der übrigen Gewerbetreibenden jedes Reg.Bez., also

[47]) In der Pfalz 4 Abgeordnete d. 140 höchstbesteuerten Grundbesitzer.

$8 \times (2+1) = 24$ Vertretern des Gewerbestandes. — Das Wahlverfahren war ähnlich der V.U. teils direkt, teils indirekt, hohe Anforderungen an Wahlrecht und Wählbarkeit sollten die nicht Vermögen besitzenden Schichten ausschließen. Bekenntnis zu einer christlichen Konfession wurde Wahlvoraussetzung und dienstliche Erlaubnis wieder zum Eintritt in die Kammer erforderlich. Das Bestreben zu dem Wahlrecht des Vormärz zurückzukehren ist unverkennbar.

Der Entwurf wurde einem Ausschuß überwiesen (vgl. Beil.Bd. II S. 149 ff.), der zwar mit den Grundgedanken sympathisierte, aber verschiedene Aenderungen vornahm, die der politischen Bedeutung des städtischen Bevölkerungsteils mehr Rechnung tragen sollten. Im Plenum wurde indes nach langen Beratungen (vgl. sten. Ber. Bd. I S. 478 ff.) der Entwurf abgelehnt, da sich eine verfassungsändernde Majorität nicht fand. Dieses Ergebnis war natürlich wenig geeignet, die politischen Gegensätze zu mindern. Wiederholte Landtagsauflösungen in den folgenden Jahren, bei denen immer wieder die Mehrheit der Wähler zur aufgelösten Kammer stand, brachten Bayern in Gefahr eines Verfassungskonfliktes. Erst die strikte Weigerung des Königs, im Wege der Oktroyierung die Wirren zu lösen und schließlich die Entlassung des Ministeriums von der Pfordten brachte Bayern die lang ersehnte Ruhe. Im erfreulichen Gegensatze zu anderen deutschen Staaten blieben in Bayern die Errungenschaften des Jahres 1848 in der Zeit einer allgemeinen Reaktion erhalten, sie wurden sogar auf manchen Gebieten vermehrt (M. Doeberl S. 136). Die Bahn für eine ruhige, aber stete Fortentwicklung war freigehalten worden.

Die nächsten Jahre brachten wichtige parteipolitische Veränderungen. Die gemäßigt liberale Zentrumspartei zerfällt, ihre fortschrittlich gesinnten Mitglieder vereinigen sich mit dem Rest der radikalen Linken zu einer neuen entschieden liberalen Parteigruppe. 1863 gab sie sich den Namen „Fortschrittspartei" und später, nach Hinzutritt der demokratischen pfälzischen Abgeordneten den Namen „Vereinigte Linke". Infolge der zielbewußten und kraftvollen Leitung ihrer Führer (Dr. Völk, Dr. Barth, Dr. Brater) eroberte diese ursprünglich kleine Partei langsam das öffentliche Leben in Bayern, ganz besonders die Intelligenz (M. Doeberl S. 140). Sie bestimmte fortan für lange Zeit den Entwicklungsgang des bayerischen Verfassungslebens; ihr Wahlprogramm ist seit dem Nördlinger Parteitag vom November 1864: direktes und geheimes Wahlrecht für die zweite Kammer. Einen Bundesgenossen findet sie in dieser Frage in dem seit 1866 rührigeren Arbeiterstand. Es sei hier erwähnt die Petition des Nürnberger Arbeitervereins 1866 um Einführung des allgemeinen direkten und geheimen Stimmrechts und eine weitere vom Januar 1867 des Zentralausschusses der Arbeiter in Augsburg. — Die Anhänger der Wahlrechtsreform konnten darauf

hinweisen, daß ihre Ideen in Bayern, wenn auch nicht für eine bayerische Institution, schon Eingang gefunden hätten; denn in Uebereinstimmung mit Art. 20 der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde durch Gesetz vom 16. November 1867 für die Wahl der bayerischen Abgeordneten zum deutschen Zollparlament die direkte und geheime Wahl eingeführt. Es sei ein Mißstand, so konnten sie argumentieren, daß in Bayern augenblicklich zwei auf ganz verschiedenen Prinzipien beruhende Wahlgesetze in verfassungmäßiger Wirksamkeit beständen. Eines müsse dem anderen weichen, und das veraltete sei zweifellos das von 1848 (vgl. Seydel 2. Aufl. S. 413 u.).

Alle Anstrengungen schienen aber zunächst vergeblich zu sein: die Arbeiterpetitionen wurden verworfen und das gleiche Schicksal erfuhr ein Antrag des fortschrittlichen Abgeordneten Fischer vom 2. II. 67, an den König die Bitte zu richten, einen Gesetzenwurf an den Landtag zu bringen, der die direkte Wahl der Abgeordneten und die geheime Abstimmung verfüge, die Wahlbezirke feststelle und die Ersatzmännerwahl beseitige. Der Ausschuß erklärte sich zwar mit diesen letzten beiden Forderungen grundsätzlich einverstanden, bemerkte aber, daß er eine Revision des Wahlgesetzes nicht als absolut dringend anzuerkennen vermöchte. Die Kammermehrheit lehnte in der Sitzung vom 16. III. 67 den Antrag ab. — Ein Jahr später hatte die Kammer ihre Meinung in dieser Sache geändert; denn inzwischen hatte das oben erwähnte Zollparlamentswahlgesetz in Bayern Eingang gefunden. Die beiden führenden Mitglieder der Fortschrittspartei — Dr. M. Barth und Dr. Jörg — brachten am 21. März 1868 eine Interpellation ein, ob die Staatsregierung gesonnen sei, noch in dieser Session, jedenfalls aber noch vor Ablauf der gegenwärtigen Wahlperiode, einen Gesetzentwurf einzubringen, welcher die Grundsätze des Zollparlamentswahlrechts auch auf das bayerische Landtagswahlrecht übertrage (sten. Ber. 1866/68 Bd. III S. 349 ff.). Die Regierung lehnte ab. Daraufhin brachte Dr. Jörg einen Gesetzentwurf selbst zur Vorlage. Die Beratung hierüber (vgl. sten. Ber. 1868/69 Bd. V S. 215, 237 ff.) gedieh zwar zu keinem Beschluß, sie ist aber deshalb bemerkenswert, weil zum ersten Male die Forderung auf Einführung der Verhältniswahl (durch den Abgeordneten v. Stauffenberg) erhoben wurde. Gegen Ende des folgenden Jahres konnte sich aber das Ministerium dem „dringendsten Wunsch sämtlicher Parteien" nicht mehr länger verschließen (vgl. Doeberl S. 146 ff). Die königliche Thronrede vom 17. I. 1870 stellte die Vorlage eines Wahlgesetzentwurfes auf Grund eines direkten Wahlrechtes in Aussicht. Am 21. April wurde die Vorlage dem Landtag zugeleitet. Er sah vor: direkte Wahl, geheime Stimmabgabe auf Grund von Wählerlisten, Bindung der Wahlkreiseinteilung an die Volkszählung vom 1. XII. 67 mit Stichwahlen. Sämtliche Wahlkreise waren in möglichst gleicher Größe gehalten und fast

durchweg nur einmännig. Das Wahlrecht war an Unbescholtenheit, bayerische Staatsangehörigkeit, Rücklegung des 25. Lebensjahres und Entrichtung einer direkten Steuer geknüpft. Ableistung des Verfassungseides war nicht mehr Vorbedingug zur Ausübung des Stimmrechts. Infolge des ausbrechenden Deutsch-Französichen Krieges kam dieser vortreffliche Entwurf leider nicht mehr zur Beratung.

Als die Staatsregierung nach der Reichsgründung, die mit der Schaffung des Reichstagswahlrechtes auch auf die bayerischen Wahlrechtsprobleme fördernd einwirkte, am 9. Juni 1874 wiederum einen gleichartigen Wahlgesetzentwurf, diesmal aber mit gesetzlich, nicht wie bisher mit verordnungsmäßig fixierter Wahlkreiseinteilung vorlegte, ergaben sich merkwürdigerweise erhebliche Schwierigkeiten für eine Durchbringung des Gesetzes, ganz im Gegensatz zum vergangenen Jahrzehnt, obwohl jetzt wie damals die Parteien sich über die Mangelhaftigkeit des Wahlgesetzes von 48 einig waren. Inzwischen nämlich hatten sich abermals wichtige parteipolitische Veränderungen vollzogen. In der Zeit von 1866—1870 wurde die gemäßigte Mittelpartei gänzlich zerrieben, ihre Mitglieder gingen teils in der Fortschrittspartei, teils in der vor 1866 entstandenen Patriotenpartei auf, die schärfste Gegnerin der mit der Fortschrittspartei sympathisierenden Innenpolitik des Ministeriums Hohenlohe war. Der Wahlkampf des Frühjahrs 1869 brachte einen überragenden Sieg der Patriotenpartei, die mit 80 gegen 72 in der zweiten Kammer die Mehrheit erhielt. Der Sturz des Ministeriums Hohenlohe ist die Folge.

Bei dieser veränderten Sachlage hatte die Fortschrittspartei, die früher am meisten nach einem modernen Wahlrecht gerufen hatte, kein so dringendes Interesse mehr an einer Wahlreform und besonders nach einer solchen mit einer gesetzlichen Wahlkreiseinteilung. Die Fortschrittspartei war mit dem Wahlgesetz von 1848 trotz aller seiner Mängel (s. u.) recht gut gefahren. Die von der Regierung vorgenommenen Wahlkreiseinteilungen waren ihr nicht ungünstig gewesen, hatte sie doch die Regierung durch eine vor der Wahl von 69 eben vorgenommene Wahlkreiseinteilung offen auf ihre Seite gestellt (M. Doeberl S. 150, 154). Nun war sie Minderheitspartei geworden und fürchtete durch die geplanten Reformen, insbesondere durch die geplante gesetzliche Wahlkreiseinteilung, noch mehr ins Hintertreffen zu geraten. — So war es nicht zu verwundern, daß schon in den Ausschußverhandlungen über den Entwurf 1874 und insbesondere über dessen Wahlkreiseinteilung keine Verständigung sich ergab. Der Entwurf wurde am 9. IV. 1875 schon im Ausschuß abgelehnt und darauf von der Staatsregierung zurückgezogen.

Die Unmöglichkeit, die Parteien zu einer Einigung und zu einer verfassungsändernden Majorität zu führen, verhinderten

in den folgenden Jahren jeglichen Fortschritt.[48]) Immer wieder war es in letzter Linie die Frage der gesetzlichen Wahlkreiseinteilung, über die alle Anfragen und Entwürfe zu Fall kamen; dazu kam, daß die Staatsregierung neuerdings gegen das direkte Wahlrecht wieder eine ablehnende Haltung einnahm. Da von den Parteien nichts mehr zu erhoffen war, ergriff die Staatsregierung neuerdings die Initiative, mußte sich aber nach Lage der Dinge mit einer nur teilweisen Lösung der Probleme begnügen.

Am 20. I. 1881 brachte der Staatsminister des Innern von Pfeufer den Entwurf eines Gesetzes, die Abänderung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Wahl der Landtagsabgeordneten vom 4. VI. 48 betr., ein. Der Entwurf bezweckte die „Beseitigung der hauptsächlichsten Gebrechen" und Feststellung der entstandenen Zweifelsfragen des bisherigen Gesetzes im Wege der Gesetzgebung (vgl. Krazeisen 1905 S. 11 ff.). — Nach eingehender Vorberatung in einem besonderen Kammerausschuß, wobei mannigfache Veränderungen vorgenommen wurden, wurde der Entwurf am 8. März 1881 in der Kammer der Abgeordneten mit 147 gegen 1 Stimme, in der Kammer der Reichsräte am 14. März 1881 einstimmig angenommen, die kgl. Sanktion erfolgte am 21. März 81. Zum Vollzug des Gesetzes erging ME. vom 2. April 81 und die kgl. allerh. Verordnung vom 1. X. 81. (Ueber die späteren Vollzugserlasse vgl. Krazeisen 1905.)

Die gesetzlichen Aenderungen sind folgende (zit. n. d. Neufassung vom 22. III. 81):

Die Zahl der zu wählenden Landtagsabgeordneten berechnet sich (wie schon die Praxis des Gesetzes von 48 war) nach den Bevölkerungsziffern der einzelnen Regerungsbezirke in der Art, daß in jedem Regierungsbezirk soviele Abgeordnete zu wählen sind, als auf seine Bevölkerung im Verhältnis von 1 Abgeordneten zu 31 500 Seelen entfallen: ein Bruchteil über die Hälfte gilt als voll (Art. 1 Abs. I). Für diese Berechnung ist zur anderweitigen gesetzlichen Regelung die amtlich festgestellte Volkszählung vom 1. Dezember 1875 maßgebend (Art. 1 Abs. II), nicht mehr die bei einer Wahl jeweils vorliegende Volkszählung. Eine unvermeidliche fortgesetzte Mehrung der Abgeordnetensitze sollte damit ausgeschlossen werden.

Die Wahl der Abgeordneten erfolgt nach Wahlkreisen (der Ausdruck „Wahlbezirk" ist weggefallen). Nach wie vor teilt die Staatsregierung jeden Regierungsbezirk in Wahlkreise ein, hat aber dabei folgende Bestimmungen einzuhalten (Art. 2): Die Einteilung in Wahlkreise muß von dem Verhältnis von

[48]) Vgl. Interpellation Jörg v. 3. März 76; Gesetzentwurf Jörg v. 8. März 76. Interpellation Schels v. 10. Okt. 77; Rede des Abgeordneten Jörg v. 25. I. 1878. Initiativantrag Schels mit Gesetzentwurf v. 7. Jan. 79.

31 500 Seelen auf 1 Abgeordneten ausgehen. Kein (einmänniger) Wahlkreis darf weniger als 28 000 Seelen zählen. Bei der Einteilung sind die Amtsgerichts- und Distriktsgemeindegrenzen einzuhalten. Kein Wahlkreis darf für mehr als 4 Abgeordnete gebildet werden. In jedem Regierungsbezirk können höchstens 2 Wahlkreise für einen Abgeordneten bestehen. Ausnahmebestimmungen gelten für München. Jeder Wahlkreis muß ein räumlich zusammenhängendes Ganzes bilden.[49])

Das indirekte Wahlverfahren ist noch beibehalten (Art. 3).

Die Wahlkreise werden für die Vornahme von Urwahlen in Urwahlbezirke durch die Distriktsverwaltungsbehörde eingeteilt wie bisher (Art. 16 Abs. I). Die Bildung erfolgt nach politischen Gemeinden; bei größeren Gemeinden, d. h. solchen, deren Bevölkerung zur Bildung mehrerer Urwahlbezirke berechtigt ist die bestehende Distriktseinteilung zugrunde zu legen. Anstoßende kleinere Gemeinden können mit Teilen größerer Gemeinden zu einem Urwahlbezirk vereinigt werden. Jeder Urwahlbezirk muß nach näherer Bestimmung des Art. 17 ein räumlich zusammenhängendes Ganzes bilden. Er darf für höchstens 7 und muß für mindestens 3 Wahlmänner gebildet werden. (Art. 15) nach der Regel: ein Wahlmann auf 500 Seelen (Art. 14).

Urwahlrecht hat jeder volljährige Staatsangehörige, welcher dem Staate seit mindestens 6 Monaten eine direkte Steuer entrichtet. Ausgeschlossen sind 1. Personen, welche entmündigt oder unter vorläufige Vormundschaft gestellt sind; 2. Personen, welche in einem gerichtlich erklärten Konkursverfahren befangen sind; 3. Personen, welche öffentliche Armenunterstützung beziehen[50]) oder innerhalb eines Jahres vor der Auslegung der Wählerlisten bezogen haben und 4. Personen, die das Wahlrecht infolge strafgerichtlicher Verurteilung verloren haben. Für aktive Militärpersonen, mit Ausnahme der Militärbeamten, ruht das Wahlrecht nach § 49 des Reichsmilitär-Ges. vom 2. V. 74.

Die Ausübung des Wahlrechtes ist formell bedingt durch den Eintrag in die gemeindliche Wählerliste; jedoch ersetzt der Eintrag nicht das fehlende Wahlrecht. Zur Wahl wird nur zugelassen, wer erweislich den Verfassungseid geleistet hat. — Der Ansässigkeit mit Grundbesitz kommt für die Ausübung

[49]) Das Gesetz v. 48 begnügte sich bezügl. der Wahlkreiseinteilung mit einer einzigen Norm: In jedem Reg.-Bez sind 4—6 Wahlbezirke zu bilden (Art. 13).

[50]) In Betracht kommen nur Leistungen auf Grund des Armen-Gesetzes v. 29. IV. 69, nicht anderweitige Unterstützungen wie Schulgelderlaß, Gewährung v. Lehrmitteln an Kinder, auch nicht Leistungen auf Grund der Sozialvers.-Gesetze, da hier ein Rechtsanspruch des Unterstützten gegeben war.

des Wahlrechtes keine Bedeutung mehr zu, da Wahlvoraussetzung nur Eintrag in die gemeindliche Wählerliste ist, der wiederum nach Art. 6 Wohnsitz in der Gemeinde zur Voraussetzung hat. Bei mehrfachem Wohnsitz darf der Wahlberechtigte in nur einem Urwahlbezirk wählen (Art 5).

Zum Wahlmann wählbar ist jeder Staatsangehörige (nicht mehr Staatsbürger), welcher das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat, dem Staate seit mindestens 6 Monaten eine direkte Steuer entrichtet (Neuerung) und keinem der für den Urwähler in Art. 5 Abs. II geltenden Ausschließungsgründen unterliegt. Die Wählbarkeit ist ferner bedingt durch den Wohnsitz im Urwahlbezirk oder in der Gemeinde, zu welcher dieser Bezirk gehört und durch den Eintrag in die Wählerliste. Militärpersonen können nicht zum Wahlmann gewählt werden (Art. 10).

Zum Abgeordneten wählbar ist jeder Staatsangehörige, welcher das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat, dem Staate eine direkte Steuer entrichtet und nicht durch die in Art. 5 Abs. II aufgezählten Gründe ausgeschlossen ist. Ableistung des Verfassungseides, ein bestimmter Wohnsitz mit Eintrag in die Wählerliste ist nicht vorgeschrieben. Auch Militärpersonen können zu Abgeordneten gewählt werden (Art. 11).

Für das aktive und passive Wahlrecht ist, wie bisher, ein bestimmtes Glaubensbekenntnis nicht erforderlich (Art. 12; Nordd. Bund.-Ges. vom 3. Juli 69 betr. Gleichberechtigung der Konfessionen und Reichs-Ges. v. 22. IV. 71).

Alle Wahlberechtigten sind in die von der Gemeindebehörde ihres Wohnsitzes anzulegende Wählerliste einzutragen. Diese ist eine permanente Liste und wird alljährlich im Frühjahr und Herbst revidiert. Wer seinen Namen in der Liste nicht auffindet oder ihn nachträglich eintragen lassen will, und jeder Eingetragene, welcher in der Liste Namen findet, von deren Träger ihm Verhältnisse bekannt sind, deren Vorliegen die Wahlfähigkeit auszuschließen geeignet ist, kann im Einspruchsverfahren Berichtigung verlangen (Art. 6 und 7).

Die Wahl ist nunmehr eine geheime; sie wird durch verdeckte, in eine Wahlurne niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschrift ausgeübt. Die Stimmzettel müssen von weißem Papier und dürfen mit keinem äußeren Kennzeichen versehen sein. Sie sind außerhalb des Wahllokales handschriftlich oder im Wege der Vervielfältigung auszufüllen (Art. 24). — Die Wahlzeit für die Urwahl beträgt mindestens 4 Stunden (Art. 26). - Auch die Abgeordneten werden von den Wahlmännern in geheimer Wahl, im übrigen wie bisher gewählt (Art. 14 Abs. II, Art. 21, Art. 23). — Wenn sich im Falle einer Doppelwahl der Abgeordnete für eine Wahl entscheidet, so hat die einschlägige Kreisregierung im anderen Wahlkreis sofort eine neue Wahl zu veranlassen. Ein Eintritt des nächstberufenen Ersatzmannes ist (s. u.) nicht mehr vorgesehen (Art. 28). Der Abgeordnete ist

bei einem Austritt aus der Kammer nicht mehr an deren Genehmigung gebunden und kann jederzeit sein Mandat niederlegen. In die während der Wahlperiode erledigten Abgeordneten-Sitze treten nicht mehr vorher gewählte Ersatzmänner ein. Es hatte sich gezeigt, daß dieses Institut nicht immer die richtige Würdigung der Wahlmänner erfuhr und nicht geeignet war, entsprechende Persönlichkeiten auf einen erledigten Sitz zu bringen. Jetzt werden die Lücken durch Nachwahlen geschlossenen, zu denen die noch vorhandenen Wahlmänner des Wahlkreises einzuberufen sind (Art. 35 Abs. IV). Können die Wahlmänner nicht mehr vollständig zusammenberufen werden, so ist vorher ein Wahlmann nachzuwählen, wenn nach näherer Bestimmung des Art. 35 Abs. IV mindestens 20 Urwähler des Walkreises es beantragen.

Jeder außerhalb Münchens wohnende Abgeordnete erhält während der Session eine tägliche Entschädigung von 10 Mark, außerdem nach näherer Bestimmung des Art. 36 Abs. I Freifahrt auf der Eisenbahn und ev. weitere Reisekostenentschändigung.

IV. 1906—1918.

Die Novelle von 1881 hatte eine gründliche Reform nur angebahnt. Die folgenden Jahre brachten weitere Anträge, Entwürfe und Beschlüsse. Bezeichnend für diese Epoche ist das starke Hervortreten des in der sozialdemokratischen Partei organisierten Arbeiterstandes. Diese ist eifrige Verfechterin des direkten Wahlrechts, erhebt aber daneben unermüdlich und nachdrücklich ihre Stimme für eine völlige Beseitigung des Mehrheitswahlsystems. An seine Stelle soll das im Erfurter Programm als politisches Ziel aufgestellte Verhältniswahlrecht treten. Sie findet in ihren Bestrebungen Anlehnung und Sympathie bei der liberalen Partei, die früher zwar kein besonderes Interesse für Proportionalwahlrecht gezeigt hatte, jetzt aber gleichfalls seine eifrige Verfechterin geworden ist, nachdem sie infolge der Wahlsiege des bayerischen Zentrums zur Rolle einer Minderheitspartei, so wie es auch die sozialdemokratische Partei war, verurteilt worden war. — Unüberwindlich aber war der Widerstand des bayerischen Zentrums als des gegenwärtigen Nutznießers des Mehrheitswahlrechtes. Zu einer legalen Aenderung des Wahlrechtes bedurfte es, ganz abgesehen von der Notwendigkeit der Zustimmung des Königs und der ersten Kammer, einer ⅔-Majorität. Ohne Zustimmung des Zentrums konnten radikale Aenderungen in der Kammer nicht durchgebracht werden. Zu solchen war diese Partei begreiflicherweise nicht geneigt. Eine Beseitigung des Mehrheitswahlsystems bedeutete eine beträchtliche Machteinbuße des bayerischen Zentrums als der führenden und stärksten Partei; denn der Majorität an Ab-

geordnetensitzen in der Kammer entsprach nicht auch eine Majorität an Wahlstimmen. Bei dieser Sachlage galt es für die Minderheitsparteien im Rahmen des notwendig beizubehaltenden Mehrheitswahlsystemes alle Möglichkeiten für eine technische Wohlgestaltung des gewünschten neuen Gesetzes auszuschöpfen, besonders bezüglich der Fragen der Einführung der direkten Wahl und der gesetzlichen Fixierung der Wahlkreise.

Der äußere Hergang war folgender:

Im Jahre 1892 übergab der Abgeordnete Grillenberger (Soz.) einen motivierten Antrag auf Vorlage eines neuen Landtagswahlgesetzes mit direktem Stimmrecht und gesetzlicher Festlegung der Wahlkreiseinteilung. Der damalige Staatsminister des Innern von Feilitzsch lehnte aber die Vorlage mit dem Hinweis auf die Unmöglichkeit, die Parteien zu einer Einigung zu bringen, ab. Weitere Anträge des Abgeordneten Grillenberger und der Abgeordneten Ratzinger und Schwarz hatten das gleiche Schiksal. Im Jahre 1898 stellte Grillenberger zum dritten Male seinen Antrag und [51]) jetzt beschloß die Kammer, an die Staatsregierung das Ersuchen um Vorlage eines Gesetzentwurfes zu richten, durch den das Ges etz von 1848/81 dahin abgeändert werde, daß allgemeines direktes Wahlrecht gewährt werde ..... und eine geeignete Vertretung der Minoritäten nach dem Prinzip der Proportionalwahl in Aussicht genommen werde. Aber die Kammer der Reichsräte ging über diesen Beschluß zur Tagesordnung über. 1899 [52]) erneuerte der Abgeordnete Segitz (Soz.) den Antrag auf Abänderung des Wahlgesetzes. Der Antrag fand Annahme und ein Ausschuß arbeitete 14 Richtpunkte für ein neues Wahlgesetz aus. Diese waren:

1. Direkte Wahl. 2. R e l a t i v e Mehrheit hat zu entscheiden. Der Gewählte muß aber ein Drittel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen. 3. Besitz der bayerischen Staatsangehörigkeit seit mindestens einem Jahr. 4. 25. Lebensjahr als Voraussetzung für das aktive und passive Wahlrecht. 5. Der Verfassungseid ist beizubehalten. 6. Der Wahlberechtigte muß dem Staate seit mindestens einem Jahr eine direkte Steuer entrichten. 7. und 8. Die bisherigen Grundsätze über die Wahlausschließungsgründe und den Wohnsitz und Eintragung in die Wählerliste als Wahlvoraussetzung sind beizubehalten. 9. Die permanenten Wählerlisten kommen in Wegfall. 10. Die Staatsregierung hat Format und äußeres Aussehen der Wahlzettel einheitlich zu bestimmen. 11. Die Wahlzeit soll bis nachmittag 6 Uhr verlängert werden. 12. Für die Berechnung der Abgeordnetenzahl ist das

[51]) Das Zentrum (die Patriotenpartei) hatte inzwischen seit 1887 die absolute Majorität in der Kammer wieder verloren.

[52]) Nach dem großen Wahlsieg des Zentrums, der ihm die absolute Majorität wieder brachte. Das Verhältnis der Liberalen zum Zentrum änderte sich von 68 : 73 Mandate im Jahre 1893 in 48 : 83.

Verhältnis von 38 000 Seelen für einen Abgeordneten zugrunde zu legen; maßgebend ist das Ergebnis der Volkszählung vom 1. Dezember 1900. 13. Das ganze Königreich wird in gesetzlich bestimmte Wahlkreise für je einen, ausnahmsweise für zwei Abgeordnete eingeteilt. Ein einmänniger Wahlkreis soll in der Regel zwischen 32 000 und 44 000 Seelen, ein Wahlkreis mit zwei Abgeordneten zwischen 64 000 und 88 000 Seelen umfassen. Die zwischen diesen Ziffern bestehende Differenz soll sowohl zur leichteren Abgrenzung der Wahlkreise dienen, als insbesondere zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den größeren Städten und dem Lande hinsichtlich des in ersteren vorhandenen verhältnismäßig größeren nichtwahlberechtigten Bevölkerungsteiles führen. 14. Bei Bildung der Wahlkreise der Wahlgruppen sind die Amtsgerichts- und Distriktsgemeindegrenzen tunlichst einzuhalten.

Nach eingehenden Beratungen ersuchte ein Gesamtbeschluß der beiden Kammern des Landtags vom 1. Juli 1902 die Staatsregierung um Vorlage eines mit den vorbezeichneten Grundsätzen übereinstimmenden Wahlgesetzentwurfes. — Am 28. September 1903 legte die Staatsregierung den Entwurf vor.[53]) Aber nach heftigen Kämpfen wurde er in der Kammer der Abgeordneten mit Stimmenmehrheit, in der Kammer der Reichsräte daraufhin mit Stimmeneinhelligkeit abgelehnt. Hauptsächlich über die Art der gesetzlichen Wahlkreiseinteilung im einzelnen kam die Vorlage zu Fall. Ein vom Abgeordneten Dr. Hammerschmidt (Lib.) eingebrachteer Initiativantrag, der die Einführung des Proportionalwahlsystems vorschlug und sich im übrigen an den Regierungsentwurf anschloß, wurde ebenfalls abgelehnt.

Zu Beginn der Landtagssession 1905/06, am 29. September 1905 [54]) legte Abgeordneter Dr. v. Daller (Zentr.) und Genossen der Kammer den Erwurf eines neuen Landtagswahlgesetzes vor, der aber im wesentlichen sich mit dem amtlichen Entwurf von 1903 deckte. — Am gleichen Tage brachte der Abgeordnete Andreae (Lib.) eine Vorlage ein, welche die Einführung der Verhältniswahl bezweckte, sich im übrigen an den Entwurf von 1903 anlehnte. Vorsorglich legte er einen mit dem Entwurf Daller sich im wesentlichen deckender Entwurf vor, jedoch war von der Entrichtung einer direkten Steuer als notwendige Bedingung für die Ausübung des Wahlrechtes abgesehen. Mit dem Antrag Andreae stand in Verbindung der Antrag Segitz, der einen Entwurf verlangte, in dem allen volljährigen bayerischen Staatsangehörigen, auch Frauen, das allgemeine direkte und geheime Verhältniswahlrecht gesichert war. — Antrag Segitz

[53]) Er war im wesentlichen auf den 14 Punkten aufgebaut. Als besondere Abweichung war Zurücklegung des 30. Lebensjahres zur Wahl des Abg. vorgesehen.

[54]) Nach dem zweiten großen Wahlsieg des Zentrums.

wurde im Plenum abgelehnt. Antrag Daller und Andreae einem besonderen Ausschuß zu weiteren Verhandlungen überwiesen (vgl. Hubbauer S. 49 ff., M. Doeberl S. 158 ff.). Dieser stellte den Antrag, Antrag Andreae abzulehnen, dem Antrag Daller aber mit einigen unwesentlichen Modifikationen zuzustimmen. Der Ausschußantrag wurde nunmehr in beiden Kammern am 13. März 1906 einstimmig angenommen. Das Gesetz erhielt am 9. April 1906 die kgl. Sanktion.

Das neue Gesetz legte der Berechnung der Zahl der Abgeordneten das Ergebnis der Volkszählung vom 1. Dezember 1900 zugrunde und erhöhte mit Rücksicht darauf, daß die Einwohnerzahl auf 6 176 057 gestiegen war, die Grundziffer für einen Abgeordneten auf 38 000 Einwohner. Demgemäß betrug die Gesamtzahl der Abgeordneten 163 (Art. 1). — Die Bildung der Wahlkreise war, wie schon erwähnt, nach dem alten Gesetz Aufgabe der Staatsregierung, die hierbei an genaue Richtpunkte gebunden war (s. o.). Nunmehr ist die Wahlkreiseinteilung eine gesetzliche. Sie, sowie die Zahl der in jedem Wahlkreise zu wählenden Abgeordneten bemißt sich nach dem dem Gesetz als Anlage beigegebenen Wahlkreisverzeichnis, das einen integrierenden Bestandteil des Gesetzes bildet und nur in verfassungsändernden Formen (vgl. Tit. X § 7 VU.) abgeändert werden kann (Art. 2). Die Wahlkreise waren überwiegend einmännige Wahlkreise: 103 einmännige und 30 zweimännige.[55]) Die Bildung von Urwahlbezirken kommt in Wegfall, da die Wahl der Abgeordneten eine direkte ist. Jeder Wahlkreis wird nunmehr zum Zweck der Stimmabgabe in Wahlbezirke geteilt, welche möglichst mit den Gemeindebezirken zusammenfallen sollen, soferne nicht bei größeren Gemeinden eine Unterteilung angezeigt ist. In letzterem Falle ist die bestehende Distriktseinteilung zugrunde zu legen. Jeder Wahlbezirk muß ein räumlich zusammenhängendes Ganzes bilden und soll in der Regel nicht mehr als 3500 Einwohner nach der letzten allgemeinen Volkszählung umfassen; eine Untergrenze ist für die Einwohnerzahl der Wahlbezirke nicht bestimmt, doch darf sie nicht so tief gegriffen werden, daß infolge einer zu geringen Zahl der Wahlberechtigten die Bildung eines geeigneten Wahlvorstandes unmöglich und das Wahlgeheimnis illusorisch gemacht wird. Zuständig zur Bildung der Wahlbezirke sind, wie bisher, die Distriktsverwaltungsbehörden (Art. 8).

Das zur Wahlberechtigung erforderliche Alter ist auf das vollendete 25. Lebensjahr hinaufgesetzt. Außerdem ist Besitz der bayerischen Staatsangehörigkeit sowie Entrichtung einer

[55]) Bei der letzten auf Grund des Gesetzes v. 1848/81 stattfindenden Landtagswahl im Juli 1905 wurden insgesamt 77 Wahlkreise gebildet, davon rund über die Hälfte zweimännig, und je 20,8 % ein- und dreimännig. Zwei Wahlkreise waren viermännig und fünfmännig.

direkten Staatssteuer seit mindestens 1 Jahr vor dem Wahltag erforderlich (Art. 3). Hinsichtlich der Eintragung in die Wählerliste, der Ableistung des Verfassungseides sowie der Beschränkung der Ausübung des Wahlrechtes auf einen Wahlbezirk ist eine Aenderung nicht eingetreten. Auch die Ausschließungsgründe sind die gleichen geblieben wie bisher, doch ist der Begriff der öffentlichen Armenunterstützung insofern eingeschränkt worden, als es fortan insbesondere nicht als Armenunterstützung anzusehen ist, wenn Kinder Wahlberechtigter aus öffentlichen Mitteln Schulunterstützung genießen.[56])

Zur Wählbarkeit als Abgeordneter genügt nach Art. 7, daß der Kandidat das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat. Jedoch muß er seit einem Jahre (nicht mehr im Zeitpunkt der Wahl) eine direkte Staatssteuer entrichtet haben und darf keinem der für die aktive Wahlberechtigung geltenden Ausschließungsgründe (Art. 4) unterliegen. Ableistung des Verfassungseides, Wohnsitz in einer bayerischen Gemeinde, Eintrag in die Wählerliste ist auch künftig nicht erforderlich.

Eine grundsätzliche Aenderung bringt das Gesetz bezüglich der Wählerlisten. Die ständigen Wählerlisten sind beseitigt. In Angleichung an die Bestimmungen des Reichstagswahlrechts über die Wählerlisten werden nunmehr die Wählerlisten vor jeder Wahl angelegt und sind spätestens 4 Wochen vor dem Wahltag zur allgemeinen Ansicht mindestens 8 Tage lang auszulegen. Jedoch bedarf es bei einzelnen Neuwahlen, welche innerhalb eines Jahres nach der letzten allgemeinen Wahl stattfinden, einer neuen Aufstellung und Auslegung der Wählerlisten nicht; jedoch müssen inzwischen notwendig gewordene Berichtigungen vorgenommen werden (vgl. Art. 9—11).

Die Wahl der Abgeordneten erfolgt jetzt durch relative Mehrheit aller in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen mit der Einschränkung, daß der Gewählte mindestens ⅓ dieser Stimmen auf sich vereinigen muß. Stellt sich bei der Wahl eine solche Mehrheit nicht heraus, so ist eine weitere Wahlhandlung vorzunehmen, bei welcher die relative Mehrheit ohne Rücksicht auf ihr Verhältnis zur Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet. Er gibt sich bei einer dieser Wahlhandlungen Stimmengleichheit, so entscheidet das Los, welches

[56]) Eine weitere einschneidende Einschränkung brachte später das Gesetz v. 4. April 1910 betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte (GVBl. S. 157). Hiernach sind als A.-Unterst. im Sinne d. Art. 4 Ziff. 3 d. LWG. nicht anzusehen 1. Krankenunterstützung, 2. die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege, 3. Unterstützungen zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder Ausbildung für einen Beruf, 4. sonstige Unterstützungen, wenn sie nur in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage bestimmt sind, 5. Unterstützungen, die erstattet sind.

der Wahlkommissar zu ziehen hat (Art. 14). Die hier vorgesehene „weitere Wahlhandlung" unterschied sich von den für das damalige Reichstagswahlrecht geltendem Stichwahlsystem dadurch, daß im bayer. Landtagswahlgesetz bei der weiteren Wahlhandlung ebenso wie bei der ersten Wahlhandlung der Kreis der wählbaren Personen ein unbeschränkter war und nicht etwa nur zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmziffer im ersten Wahlgang vorgenommen wurde.

Die Distriktsverwaltungsbehörden bestimmen für jeden Wahlbezirk einen Wahlvorsteher, welcher die Wahl zu leiten hat (Art. 15). Er ernennt aus der Zahl der Wahlberechtigten seines Wahlbezirkes einen Protokollführer und 3—6 Beisitzer, die zusammen den Wahlvorstand bilden (Art. 16 und Art. 18). — Für jeden Wahlkreis ernennt die Kreisregierung, K. d. I., einen Wahlkommissär als Wahlleiter (Art. 13).

An Stelle der allgemeinen Regelung des Gesetzes von 1848/81 (4 Std.), bestimmt das neue Gesetz, daß die Wahlhandlung um 10 Uhr vorm. zu beginnen hat und um 7 Uhr nachm. geschlossen wird (Art. 17 Abs. I). — In Anschluß an die durch den Bundesrat am 28. April 1903 für die Reichstagswahl erlassenen neuen Vorschriften zur größeren Sicherung des Wahlgeheimnisses trifft das Gesetz jetzt folgende Bestimmungen: Die Wahl wird in Person durch nicht unterschriebene Stimmzettel ausgeübt, die dem Wahlvorsteher zu übergeben und von diesem in einer Wahlurne niederzulegen sind. Die Stimmzettel müssen von weißem Papier und dürfen mit keinem Kennzeichen versehen sein. Sie sind vom Wähler in einem mit amtlichen Stempel versehenen Umschlag, der sonst kein Kennzeichen haben darf und im Wahlraum in der erforderlichen Zahl bereit zu halten ist, abzugeben. Durch Bereitstellung eines oder mehrerer Nebenräume, die nur durch das Wahllokal betretbar und unmittelbar mit ihm verbunden sind, oder durch Vorrichtungen an einem oder mehreren von dem Vorstandstische getrennten Nebentischen ist dafür Sorge zu treffen, daß der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet in den Umschlag legen kann. Die Stimmzettel sind wie bisher außerhalb des Wahllokals handschriftlich oder im Wege der Vervielfältigung auszufüllen (Art. 20). — Ueber die Gültigkeit [57]) oder Ungültigkeit der Stimmzettel entscheidet vorbehaltlich der Prüfung der Wahl durch die Kammer der Abgeordneten (vgl. Art. 5 Ges. v. 19. I. 72, den Geschäftsgang des Landtags betr.. Ges.-Bl. 1871/72 S. 173 ff.) der Wahlvorstand (Art. 22).

[57]) Ungültig sind insbes. Stimmzettel, welche in einem nicht vorschriftsmäßigem Umschlag übergeben worden sind, die vorgeschriebene Größe und Beschaffenheit nicht haben, mit einem Kennzeichen versehen sind, welche mehr Namen als zu Wählende enthalten, Namen von nicht wählbaren Personen oder außer der Bezeichnung des Kandidaten einen weiteren Inhalt haben. A. 21.

Zur Ermittlung des Wahlergebnisses beruft der Wahlkommissär auf den 4. Tag nach dem Wahltermin eine aus 6—12 Wahlberechtigten desselben Wahlkreises bestehende Kommission zusammen (Art. 25). Falls nach Art. 14 Abs. II eine weitere Wahlhandlung notwendig wird, so hat der Wahlkommissär für diese einen Termin festzusetzen, welcher in dem Zeitraum von höchstens 14 Tagen nach der Ermittlung des Ergebnisses der ersten Wahl liegen muß (Art. 27). Die weitere Wahlhandlung findet auf denselben Grundlagen und nach denselben Vorschriften statt wie die erste (Art. 28).

Der Gewählte wird durch den Wahlkommissär von der auf ihn gefallenen Wahl in Kenntnis gesetzt und zur Erklärung über die Annahme binnen längstens 8 Tagen aufgefordert. Im Fall einer Doppelwahl kann sich der Gewählte für den einen oder anderen Wahlkreis entscheiden. Im Falle der Wahlablehnung oder der Erklärung für einen anderen Wahlkreise im Falle der Doppelwahl hat die Kreisregierung K. d. I. sofort eine neue Wahl zu veranlassen (Art. 29). Auch die während der Dauer der Wahlperiode in Erledigung kommenden Abgeordnetensitze werden durch „Neuwahlen" wieder besetzt (Art. 37). — Den bisherigen Landtagswahlgesetzen war eine Bestimmung darüber, wer für die Wahlkosten aufzukommen habe, fremd; diese Frage war lediglich durch eine Reihe von Ministerial-Entschließungen [58]) geregelt (vgl. Krazeisen zu Art. 32). Das neue Gesetz bestimmt nun (Art. 32), daß alle Kosten des Wahlverfahrens vom Staate getragen werden, mit Ausnahme der Kosten der Bereitstellung des Wahllokales und der zur Vornahme des Wahlgeschäftes nötigen Gegenstände, welche die Gemeinden zu tragen haben.

Jeder Abgeordnete hat beim Eintritt in die Kammer den bisher in Tit. VII § 25 VU. vorgeschriebenen Eid zu leisten (Art. 34). — Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt durch Annahme einer Anstellung oder Beförderung im Reichs- oder Staatsdienst. Anstellung oder Beförderung zu einer Hofcharge bewirkt nicht mehr den Verlust einer Abgeordneteneigenschaft (Art. 36). — Bezüglich der Entschädigung der Abgeordneten bringt das Gesetz die Neuerung, daß fortan jedem Abgeordneten, auch den in München wohnenden, eine tägliche Entschädigung gegeben wird. Ueber die Höhe der Entschädigung brachte das spätere Gesetz vom 30. Januar 1908 die Aufwandsentschädigung der Landtagsabgeordneten betr. (GVBl. S. 51) nähere Vorschriften (vgl. Art. 38).

Die Vollzugsvorschriften zum Landtagswahlgesetz von 1906 enthalten die ME. des Staatsminsteriums des Innern vom 28. März 1907 neugefaßt durch ME. vom 3. Dezember 1911.

---

[58]) Diese standen aber von jeher auf den in Art. 32 des neuen Gesetzes gegebenen Grundsatz.

Das Gesetz von 1906 war wahltechnisch ein wohldurchgebildetes Gesetz. Es war in fast allen wesentlichen Grundzügen dem Reichstagswahlrecht angeglichen, wich aber insoferne ab, als es nach wie vor nur ein beschränktes, an eine Steuerentrichtung geknüpftes Wahlrecht kannte. Wie das Reichstagswahlrecht, so war auch das bayerische Wahlrecht in seiner tatsächlichen Wirkung ungleich. Das ließ sich nur durch eine Beseitigung des Mehrheitswahlsystems und Einführung des Verhältniswahlrechtes an seiner Stelle beseitigen: Ziele, die die Minderheitsparteien des bayerischen Landtages seit der mit dem Jahre 1899 wieder einsetzenden Vorherrschaft des Zentrums in der Kammer hartnäckig und unermüdlich anstrebten. Daneben zeigte sich ein vermehrtes Streben der Oppostionsparteien, eine Erneuerung der ersten Kammer herbeizuführen und sogar der Wunsch (der sozialdemokratischen Partei), neben einer radikalen Umformung des Landtagswahlrechtes, neben einer Umgestaltung der Verfassung durch Einführung des parlamentarischen Systems die erste Kammer überhaupt zu beseitigen.

In der Sitzung vom 14. August 1908 kam ein Antrag des Abgeordneten Dr. Casselmann (lib.) und Gen. vom 23. Juni 1908 (Verh. d. K. d. A. 1907/08 Beil. Bd. III S. 800) betr. Vorlage eines Gesetzentwurfes behufs Einführung der Verhältniswahl bei den Landtagswahlen zur Beratung. Noch vor Eintritt der Diskussion wurde der Antrag zurückgezogen mit der Erklärung, daß in der nächsten Session das Verlangen nach Einführung der Verhältniswahl, die nunmehr auch in Bayern seine Anerkennung als einzig gerechtes Wahlrecht erhalten habe,[59]) auch für den Landtag wieder erhoben werde (sten. Ber. Bd. VI S. 779 ff.).

Am 26. Oktober 1909 stellte Dr. Casselmann — Dr. Müller — Hof I und Gen. neuerdings Antrag auf Vorlage eines Gesetzentwurfes behufs Einführung der Verhältniswahl bei der Landtagswahl (Verh. d. K. d. Abg. 09/10 Beil. Bd. VIII, S. 458). In der Sitzung vom 6. Mai 1910 wurde darüber beraten (sten. Ber. Bd. X, S. 1005 ff.). Abgeordneter Goldschmidt (lib.) führte zur Begründung des Antrags aus, die vom Zentrum vorgebrachten Gegengründe, ein solcher Wahlmodus passe nicht und sei dem Volk unverständlich, seien nur Scheingründe. In Wirklichkeit sei es dem Zentrum nur darum zu tun, seine durch das ungerechte Mehrheitswahlsystem und durch die es begünstigende gesetzliche Wahlkreiseinteilung geschaffene Vormachtstellung im Parlament nicht zu verlieren, die es aber von Rechts wegen gar nicht habe, denn ihm sei nur eine Minderheit, 44,19 Prozent der Wahlstimmen, zugefallen. Ueberdies sei mit Zustimmung des Zentrums das Verhältniswahlrecht in Bayern schon durchgeführt, nämlich für das Gemeindewahlrecht bei Gemeinden mit über 4000 Einwohnern. Auch außerhalb Bayerns habe man mit dem

[59]) Durch Wahlgesetz v. 15. VIII. 1908 (Gemeindewahlgesetz).

Proporz nur gute Erfahrungen gemacht.[60]) — Freiherr v. Malsen (Zentr.) lehnte im Namen seiner Fraktion den Antrag ab. Er glaube nicht, daß es irgendwo auf der Welt ein Land und eine Bevölkerung gäbe, auf die dieses Wahlverfahren weniger anwendbar sei als auf das Bayerische. Der Schutz, den das jetzige Wahlgesetz der ansässigen, namentlich der Landbevölkerung, gegen eine vollständige Majorisierung und Unterdrückung durch die wachsende Großstadtbevölkerung gebe, würde mit Einführung des Proporzes wegfallen. Die Proporzwahl ist ohne Vorbild, sie kann sich auf keine Erfahrung berufen, ihre Wirkung ist noch unübersehbar, sie ist unvolkstümlich." Der Staatsminister von Brettreich lehnte eine Vorlage ab wegen der außerordentlichen Schwierigkeiten einer Einigung und im Hinblick auf die außerordentlichen Schwierigkeiten, mit denen schon das Gesetz von 1906 zustande gekommen sei. Der Antrag Casselmann wurde dann mit 70 zu 39 Stimmen abgelehnt. Das gleiche Schicksal erfuhr ein weiterer Antrag Casselmann vom 28. September 1911. (Verh. d. K. d. Abg.-Beil. Bd. XV, S. 396).

Die Landtagswahl von 1912, in der das Zentrum wiederum mit nur 48 % der Stimmen 87 Mandate und damit die absolute Mehrheit in der Kammer eroberte, lieferte der Opposition neue Argumente.

Im Frühjahr 1914 am 12. und 13. Mai kam es gelegentlich eines weiteren Antrages Dr. Casselmann (lib.) und Segitz (Soz.) neuerdings zu einer ausgedehnten Aussprache in der Kammer (Verh. d. K. d. Abg. 1913/14 sten. Ber. Bd. X, S. 456, 901 ff.). In der Diskussion wies Argeordneter Dr. Günther (lib.) auf die merkwürdige Tatsache hin, daß prominente Persönlichkeiten des Zentrums, wie Dr. v. Orterer, Dr. Schädler, Dr. Heim die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit des Proporzes anerkannt hätten. Abgeordneter Held (Zentr.) lehnte aber den Antrag ab, da dieses System zur Diktatur der Parteileitung, zu einem Berufsparlamentarismus, zu einer inneren Auflösung der Parteien und zum Ziffernfanatismus führe.

Der ausbrechende Krieg schien die Probleme auf lange Sicht zu vertagen. Aber mit dem seit dem Jahre 1917 wieder auflebenden innerpolitischen Zwistigkeiten trat auch die Wahlrechtsfrage, wenn auch nicht in so ausschlaggebendem Maße wie in Preußen, in den Vordergrund der Debatten. In der Sitzung vom 23. Oktober 1917 erklärte der Staatsminister Dr. von Hertling anläßlich der Besprechung des Etats des kgl. Hauses und des Aeußeren bezügl. der Reform des Wahlrechtes, die Regierung könne es angesichts der Tatsache, daß erst 1906 der Regierungsentwurf allseitige Zustimmung unter den Parteien

[60]) Württemberg hatte mit Gesetz vom 16. Juli 1906 die Verhältniswahl teilweise eingeführt.

gefunden habe, nicht als ihre Aufgabe ansehen, jetzt eine Anregung zur Aenderung nach dieser oder jener Richtung zu geben. Sollten aber Wünsche laut werden, so werde sie die Regierung vorurteilsfrei prüfen und gegebenenfalls zu sachgemäßen Aenderungen gerne die Hand reichen (Verh. d. K. d. Abg. 1917/18 sten. Ber. Bd. XVI, S. 200 ff.). Abgeordneter Held (Zentr.) lehnte für seine Fraktion eine allgemeine Wahlrechtsreform ab, erklärte sich aber jetzt der Einführung der Verhältniswahl für die großen Städte nicht abgeneigt. Abgeordneter Müller, Hof I, wies wiederum vergebens auf die Ungerechtigkeit des Wahlsystems hin, welches ermögliche, daß 40—42 % der Stimmen 55 % der Mandate inne hätten. Alle Anträge wurden abgelehnt.

Ein Antrag Dr. Hammerschmidt (Verh. d. K, d. Abg. 1917/18 Beil. Bd. XVIII, S. 53), der die Ergebnisse der Mehrheitswahlen im Falle, daß der erste Wahlgang keine Entscheidung brächte, durch Einführung des Verhältniswahlrechtes in diesen Wahlkreisen nachträglich korrigieren wollte, wurde noch vor der Plenarberatung am 8. Juni 1918 zurückgezogen.

Schon am 11. Juni 1918 (Verh. d. K. d. Abg. 1917/18 Bd. XIX, S. 203 ff.) hatte sich der Landtag wieder mit zwei Anträgen betr. die Wahlreform zu befassen. Ein Antrag Dr. Hammerschmidt und Gen. ersuchte die Staatsregierung um Vorlage eines Gesetzentwurfes bezüglich der Einführung der Verhältniswahl bei den Landtagswahlen. Ein Antrag Auer (soz.) und Gen. ersuchte die Staatsregierung noch in dieser Session einen Gesetzentwurf nach folgenden Grundsätzen vorzulegen: Einführung des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts zum Landtag für alle volljährigen bayerischen Staatsangehörigen ohne Unterschied des Geschlechts nach dem Prinzip der Verhältniswahl für das ganze Land; passive Wählbarkeit jedes Wahlberechtigten, Vornahme der Wahl an einem Sonn- und Feiertag, dreijährige Wahlperioden. — Der Ausschuß für Gegenstände der Finanz- und Staatsschuld befaßte sich mit den Anträgen in drei Sitzungen. Der Berichterstatter im Ausschuß, Abgeordneter Dr. Held, war nach wie vor der Auffassung, daß in Bayern nichts Schlimmeres für die politische Entwicklung wie auch für die Interessen der in Frage kommenden Stände geschehen könne als die Einführung der Verhältniswahl. Die Folge wäre eine Loslösung der Abgeordneten von ihren Wählern, ein zu starker Einfluß der Parteien bei der Kandidatenaufstellung, ein Berufsparlamentarismus, eine Zersplitterung in kleine Parteien und Interessengruppen, eine weitgehende Verschiebung der Zusammensetzung der Volksvertretung zum Nachteil der ländlichen Bevölkerung. Hinzu kämen technische Schwierigkeiten angesichts der verschiedenen Verhältniswahlsysteme. Er bat, den Antrag Hammerschmidt und Auer abzulehnen und brachte gleichzeitig folgenden neuen Antrag ein:

Die kgl. Staatsregierung sei zu ersuchen dem Landtag in der nächsten Tagung einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen das Landtagswahlgesetz von 1906 dahin abgeändert werde, daß in den Großstädten München einschl. München-Land, Nürnberg-Fürth, Augsburg mit Augsburg-Land und Ludwigshafen die Verhältniswahl eingeführt und ihnen auf Grund der Volkszählung von 1910 auf je 42 000 Einwohner ein Abgeordneter gewährt werde. Wenn die Einwohnerzahl in einem dieser Wahlkreise sich soweit erhöhte, daß in demselben auf einen Abgeordneten um 50 % mehr Einwohner treffen, als der Durchschnitt des ganzen Landes beträgt, so sollte demselben ein weiterer Abgeordneter gewährt werden. Der Antrag Held wurde im Ausschuß mit nur geringer Majorität angenommen, der Antrag Hammerschmidt und Auer dagegen mit großer Majorität abgelehnt. Das Plenum trat in der Sitzung vom 14. Juni 1918 den Ausschußbeschlüssen bei. Die Staatsregierung erklärte durch Minister von Brettreich, sie könne der Einbringung des Gesetzentwurfes Held nur dann näher treten, wenn sie die Ueberzeugung habe, daß die notwendige verfassungsändernde Majorität in beiden Kammern zu erreichen wäre. Ueberhaupt scheine der Zeitpunkt nicht günstig zu sein. Sie bat, die Frage der Verhältniswahl zurückzustellen, bis stabilere Verhältnisse gekommen seien. — Die Kammer der Reichsräte trat (Verh. d. K. d. R. 1917/18 IV. Sess. sten. Ber. S. 296) einstimmig dem Beschluß der zweiten Kammer bei, nachdem der Referent Reichsrat Ritter von Heinzelmann dessen Annahme empfohlen hatte im Hinblick auf die guten Erfahrungen, die mit dem Gemeindewahlrecht in den Städten gemacht worden seien, bei den Städten aber für das Landtagswahlrecht große Aehnlichkeiten bestünden und da es sich ja nicht um eine Einführung für das ganze Land handle.

Die Oppositionsparteien hatten scheinbar ihren ersten, wenn auch kleinen Erfolg errungen. In Wirklichkeit aber war es eine neue Niederlage und den Antrag Held empfanden sie (wie Abgeordneter Roßhaupter später erklärte[61]) als eine Verhöhnung der Minderheitsparteien. Mit Durchführung des Antrags Held wären die Minderheitsparteien in den Großstädten, wo sie ihre letzten Stützpunkte hatten, noch mehr ins Hintertreffen geraten. Da gleichzeitig die Verhältniswahl für das flache Land nicht durchgeführt wurde, hielten sie dadurch die absolute Mehrheit des Zentrums für neu gefestigt.

Erst die durch die katastrophalen außenpolitischen Ereignisse herbeigeführten innerpolitischen Reformen[62]) (Einführung

[61]) Rede im Plenum v. 11. V. 20.

[62]) Schon im Sommer 1918 hatte ein Reichsgesetz v. 24. VIII. 1918 (RGBl. S. 1079 ff.), für die großen Städte und Industriegebiete, zusammen für etwa 1/4 des deutschen Volkes das Verhältniswahlrecht mit gebundenen Listen eingeführt. Das Gesetz kam aber nicht mehr zum Vollzug.

des parlamentarischen Systems) brachten auch in Bayern die entscheidende Wendung. Ende Oktober—Anfang November 1918 fanden im Ministerium des Aeußern interfraktionelle Besprechungen über die Neugestaltung des Wahlrechts auf der Grundlage der Verhältniswahl, über eine Reform der Reichsratskammer statt; ein Uebereinkommen war bereits unterzeichnet,[63]) als die Revolution ausbrach.

[63]) Bayr. Staatsz. v. 5. XI. 1918.

B.

Das Wahlrecht des Freistaates.

I. Das Wahlrecht der Revolutionszeit.

Die neue Regierung des Volksstaates Bayern bezeichnete schon am Morgen des 8. November die Einberufung einer verfassunggebenden Nationalversammlung als einen ihrer Programmpunkte. Im Einklang mit dem programmatischen Aufruf des Rates der Volksbeauftragten: „An das deutsche Volk" vom 12. November 1918 [1]) teilte sie am 5. Dezember 1918 in der Wahlproklamation „An das bayerische Volk" die Grundzüge des neuen Wahlrechtes mit und gab am 7. Dezember 1918 in einer Wahlordnung die Ausführungsbestimmungen hierzu bekannt. Die Wahlproklamation (vgl. G.V.Bl. 1918 S. 1255) bezeichnet als wahlberechtigt alle männlichen und weiblichen bayerischen Staatsangehörigen, die am Tage der Wahl (das war der 12. Januar 1919) das 20. Lebensjahr zurückgelegt haben und die bayerische Staatsangehörigkeit besitzen. Ausgenommen sind nur Entmündigte und solche, die die bürgerlichen Ehrenrechte nicht besitzen. Wählbar sind alle männlichen und weiblichen wahlberechtigten Staatsangehörige, welche das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben.

Bevor nun eine Darstellung der in der Wahlordnung v. 7. XII. 1918 G.V.Bl. S. 1257 ff. gegebenen neuen Bestimmungen erfolgt, soll zuvor eine allgemeine Uebersicht über das Verhältniswahlsystem und seine Ausgestaltung gegeben werden (vgl. v. Jan., Einleitung).

Die Verhältniswahl bezweckt, wie schon erwähnt, eine Verteilung der Mandate nach Maßgabe der aufgebrachten Stimmen. Das setzt voraus, daß nunmehr notwendig Wahlkreise mit mehreren Abgeordneten gebildet werden. Während unter dem Mehrheitswahlsystem die Wahl eine um so richtigeres Bild geben wird, je weniger Abgeordnete in einem Wahlkreis zu

[1]) „Alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften sind fortan nach dem gleichen geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht auf Grund des proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen zu vollziehen."

wählen sind, ist es beim Verhältniswahlsystem gerade umgekehrt. Je größer die Wahlkreise sind und je mehr Sitze in ihnen zu verteilen sind, desto genauer kann die Verhältnismäßigkeit werden und desto richtiger die Verteilung. Am richtigsten wird das Ergebnis sein, wenn das ganze Gebiet als ein Wahlkreis bestimmt wird, weil nur dadurch die Ungleichheit, die durch die Abgrenzung der Wahlkreise und die verschiedenartige Wahlbeteiligung sich ergeben (näh. s. u.), vermieden werden können. Als notwendige Folge des Ein-Wahlkreis-Systems muß aber eine Lockerung der Zusammenhänge zwischen Wähler und Abgeordneten und ein Emporkommen und Begünstigung der Berufsgruppen und Interessenten-Organisation in Kauf genommen werden, die den Bestand der politischen Parteien gefährden kann. Aus diesen Gründen wird vielfach die Verhältniswahl mit Wahlkreiseinteilung durchgeführt, um eine Vertretung auch der örtlichen Interessen durch Abgeordnete, die in bestimmten Wahlkreisen gewählt werden, sicher zu stellen. — Werden mehrere Wahlkreise gebildet, dann sind wie bisher die Abgeordneten auf sie zu verteilen. Das kann geschehen nach dem sogenannten „starren" System wie bisher d. h. die Abgeordnetenzahl für einen Wahlkreis bemißt sich nach dessen Einwohnerzahl so, daß auf je einen Abgeordneten eine bestimmte Einwohnerzahl trifft, jedoch ergibt sich infolge der Unmöglichkeit, die Wahlkreisgrenzen so zu ziehen, daß die Wahlkreise unter sich bezüglich der Einwohnerzahl in genau gleichem Verhältnis stehen oder einander gleich sind, notwendigerweise eine in den Wahlkreisen verschiedene Bevölkerungsziffer für einen Abgeordneten. Hinzu tritt noch als weitere Ungleichheit die verschiedene Wahlbeteiligung und Wahlberechtigung. (Diese ist auf dem Lande infolge des anders gearteten Altersaufbaues der Bevölkerung um ca. 10 % niedriger als in der Stadt.) — Diese Mängel des starren Systems will das sogenannte „automatische" System beseitigen. Es verteilt die Abgeordnetensitze im Verhältnis der im Wahlkreis aufgebrachten Gesamtstimmen.[2]) Wahlkreisgrenzen und verschiedene Beteiligung am Wahlrecht können so zwar keinen Einfluß mehr ausüben. Jedoch bringt dieses System eine Ungleichheit gegenüber den Bevölkerungsschichten und Gebieten, die bezüglich der tatsächlichen Wahlbeteiligungsmöglichkeit (z. B. weite Entfernungen zum Wahlort, schlechte klimatische Verhältnisse) benachteiligt sind. Ein weiterer Nachteil liegt darin, daß infolge der schwankenden Wahlbeteiligungsziffer auch die Zahl der zu besetzenden Sitze oft beträchtlich schwanken wird. — Diesen letzteren Mangel will ein drittes System beseitigen. Die Gesamtabgeordnetenzahl wird bestimmt (als Voranschlag). Die Verteilung der Sitze auf

[2]) So daß auf eine vor der Wahl bestimmte Stimmenzahl ein Abgeordneter zu treffen hat.

die Wahlkreise erfolgt erst nach der Wahl und zwar in dem Verhältnis [3]) von Gesamtstimmenzahl zu Gesamtabgeordnetenzahl. Bei der Verteilung wird sich zwar nicht immer genau als Summe der auf die einzelnen Wahlkreise treffenden Abgeordneten die anfänglich bestimmte Gesamtabgeordnetenzahl ergeben, es kann sich aber nur um ganz geringfügige Abweichungen handeln.

Die Verhältniswahl kann infolge der notwendigen hohen Abgeordnetenzahl für einen Wahlkreis zu umfangreichen und zeitraubenden Rechnungen führen, zumal wenn dem Wähler (wie bisher) die Möglichkeit bleibt, schrankenlos irgend einem Beliebigen sein Vertrauen zu geben. Eine große Stimmenzersplitterung wäre die Folge. Um dies zu vermeiden bedient man sich der Einrichtung der „Wahlvorschläge", d. h. Listen mit Kandidaten, die bei der Wahlleitung einzureichen sind und an die die Wähler bei ihrer Stimmabgabe mehr oder weniger gebunden sind.

Die Wahl kann in der Weise gestaltet werden, daß jeder Wähler nur für einen der in dem Wahlkreis insgesamt zu wählenden Abgeordneten seine Stimme abgibt, oder in der Weise, daß er alle dort zu wählenden Abgeordneten wählt. — Wird nur ein Kandidat gewählt, so muß Vorsorge getroffen werden, daß die Stimmen dann nicht verloren gehen, wenn der Gewählte mehr Stimmen erhält als zu seiner Wahl notwendig sind oder wenn er zu wenig Stimmen erhält. In diesen Fällen werden die überschüssigen Stimmen auf einen anderen Bewerber im gleichen Wahlkreis übertragen. Diesen anderen Bewerber kann der Wähler entweder frei neben dem von ihm zunächst Gewählten selbst benennen (was aber zu sehr komplizierten Berechnungen führt) oder die überschüssigen Stimmen werden ohne weiteres auf die übrigen auf dem gleichen Wahlvorschlag stehenden Bewerber, die selbst für ihre Wahl noch nicht genügend Stimmen bekommen konnten, nach der Reihenfolge der von ihnen aufgebrachten Stimmenzahl übertragen (sog. System der einnamigen Wahl mit Stimmenübertragung, auch Listenkonkurrenz genannt).

Das andere System (falls der Wähler für sämtliche auf einen Wahlkreis fallenden Bewerber stimmt) wird „mehrnamige Wahl" oder „Listenwahl" genannt, weil die zu wählenden Kandidaten auf einer Liste verzeichnet sein müssen, die eine Partei im voraus für die Erleichterung der Stimmabgabe ihrer Wähler aufstellt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen sog. „gebundenen" und „freien" Listen. Bei den gebundenen Listen kann der Wähler die vorher aufgestellten Listen nur unverändert wählen. Aenderungen, Streichungen oder Zusätze machen die Abstimmung entweder überhaupt ungültig oder die

[3]) Die auf einen Abgeordneten treffende Stimmenzahl wird also erst nach der Wahl festgestellt. Sie ist schwankend.

Aenderungen bleiben unberücksichtigt und die Liste gilt als unverändert gewählt. Auch die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste und damit auch ihre Reihenfolge bei der Verteilung der der Liste zufallenden Sitze ist regelmäßig durch die auf dem Stimmzettel bei Einreichung der Liste festgestellte Reihenfolge im voraus bestimmt. Diesem System ist vorzuwerfen, daß es die Wahlfreiheit des Wählers stark beeinträchtigt und der Macht der Parteileitung einen großen Spielraum läßt. — Daher verdient das System der „freien" Liste den Vorzug. Hier kann der Wähler an den Wahlvorschlägen nach Gutdünken oder innerhalb bestimmter Grenzen Aenderungen vornehmen; er kann z. B. einzelne ihm nicht angenehme Kandidaten auf der Liste streichen und dafür andere hinzusetzen. Bezüglich der Feststellung, welcher Kandidat auf der Liste zum Abgeordneten gewählt ist, ist nicht sein Platz innerhalb der Reihe maßgebend, sondern die Höhe der Stimmen, die er auf sich vereinigt.

Kleinere Wählergruppen, die für sich allein wenig oder gar keine Aussicht haben einen Sitz zu erobern, können sich durch „Listenverbindung" an größere Wählergruppen anschließen oder sich mit gleich großen Wählergruppen vereinigen. Die Wahlvorschläge dieser Gruppen sollen für die Stimmabgabe völlig selbständig sein, bei Ermittlung des Wahlergebnisses aber werden sie als vereinigt behandelt. Erobern sie auf diesem Wege mehrere Sitze, so erfolgt dann eine Unterverteilung dieser Sitze innerhalb der bei der Listenverbindung beteiligten Parteien.

Eine Hauptaufgabe des Verhältniswahlverfahrens ist es, das richtige Verhältnis, in welchem die Parteien gemäß ihrer erlangten Stimmenzahl Anspruch auf Beteiligung an den zu verteilenden Abgeordnetensitzen haben, zu ermitteln. Hiefür gibt es überaus zahlreiche Wege. Gemeinschaftlich ist ihnen das Bestreben, diejenige Stimmenzahl (Wahlquotient, auch Wahlzahl oder Verteilungszahl genannt), welche einen Wahlvorschlag zur Besetzung eines Abgeordnetensitzes berechtigt, aufzufinden. In der Praxis haben sich hiefür im allgemeinen drei Verfahren herausgebildet:

1. Das sog. Resteverteilungsverfahren. Die Gesamtstimmenzahl wird durch die Zahl der zu besetzenden Mandate geteilt. Z. B.: Es sind zehn Sitze zu verteilen.

Partei A erh.	30 000 Stimmen	66 000 : 10 = 6000
„ B „	25 000 „	(Verteilungszahl)
„ C „	11 000 „	
insgesamt	66 000 Stimmen.	

Es entfällt zunächst auf Partei A 4 Sitze, Rest 3600, auf B 3 Sitze Rest 5200, auf C 1 Sitz Rest 4200. Damit sind aber erst 8 Sitze verteilt. Die 2 Restsitze fallen auf die Wahlvorschläge mit dem größten Stimmrest, hier also ein weiterer Sitz

auf B, 1 auf C. Gesamtergebnis ist daher: A 4 Sitze, B 4, und C 2. Der Nachteil dieses Verfahrens ist, daß es keine genaue Verhältnismäßigkeit ergibt. In unserem Beispiel trifft auf C 2 Sitze, also je 5500 Stimmen pro Sitz; danach müßte dann A eigentlich 5 Sitze erhalten, sämtliche Parteien insgesamt 11 statt 10, die nur zur Verteilung gelangen. Daraus ergibt sich, daß die nach Beispiel 1 errechnete Verteilungszahl zu groß ist.

2. Das Hagenbach-Bischofsche Verfahren gewinnt nun eine kleinere Verteilungszahl dadurch, daß es den Teiler (die Zahl der Sitze) jeweils um 1 vermehrt. Die Zahlen des vorigen Beispiels beibehalten, ergibt sich nach diesem Verfahren ein Wahlquotient von 66 000 : (10 + 1) = 6000. Das ergibt für

$$\text{A: } \frac{30\,0000}{6000} = 5 \text{ Sitze; } \quad \text{B: } \frac{25\,000}{6000} = 4 \text{ Sitze und } \quad \text{C: } \frac{11\,000}{6000} = 1 \text{ Sitz,}$$

insgesamt 10 Sitze. Hier bleibt ein Stimmrest von 6000 gegen 13 000 Stimmen bei der ersten Division in Beispiel 1. Ein Restsatz wird folgendermaßen verteilt:

Partei A erhielt 28 000 Stimmen.
„ B „ 25 000 „
„ C „ 11 000 „
insgesamt: 64 000 Stimmen.

64 000 : (10 + 1) = 5819 (Verteilungszahl).

Es entfallen also auf Partei A: 28 000 : 5819 = 4 Sitze, B: 25 000 : 5819 = 4 Sitze, C: 11 000 : 5819 = 1 Sitz, verteilt sind 9 Sitze. Den Restsitz erhält der Wahlvorschlag, bei dem sich bei einer Teilung durch die um eins vermehrte Zahl der eben verteilten Sitze der größte Teiler ergibt. Also:

A — 28 000 : (4+1) = 5600.
B — 25 000 : (4+1) = 5000.
C — 11 000 : (1+1) = 5500.

Der größte Teiler liegt bei A, dieser erhält den Restsitz.

3. Das Verfahren des Belgiers d'Hondt kommt auf anderem Wege zum gleichen Ergebnis wie Hagenbach-Bischoff. Grundgedanke ist, daß keine Wählergruppe einen Sitz erhalten soll, solange eine andere Gruppe mit größerer Stimmenzahl für diese noch kein Mandat erhalten hat. Z. B.: Auf Partei A mit 30 000, B mit 12 000 und C mit 8000 Stimmen sind 6 Sitze zu verteilen. A mit der höchsten Stimmenzahl erhält einen Sitz auf jeden Fall, also einen auf 30 000 Stimmen. Würde man nun Partei B mit 12 000 Stimmen den zweiten Sitz geben, so wäre A zurückgesetzt, weil bei ihr bei Zuteilung von 2 Sitzen noch 15 000 Stimmen auf jeden Sitz treffen würden. A hat also auch den zweiten Sitz zu beanspruchen. Den dritten Sitz kann dagegen A nicht mehr beanspruchen, weil dann bei ihr nur 10 000 Stimmen auf einen Sitz kämen, während B für ihren ersten Abgeordneten

mehr, nämlich 12 000 Stimmen aufweisen kann. Sitz 4 fällt wieder auf A, da A mit dem 3. Abgeordneten noch je 10 000 Stimmen auf einen Sitz vereinigt, während bei Zuteilung des 4. Sitzes auf B auf diese erst 12 000 : 2 = 6000 Stimmen treffen würde. Nach dem gleichen Modus muß der 5. Sitz auf Partei C und der letzte wieder auf A fallen. — Da bei diesem Verfahren nur die höchste, noch nicht bedachte Zahl zur Besetzung eines Abgeordnetensitzes berechtigt, wird das d'Hondtsche Verfahren auch das System der „Höchstzahlen" genannt. Es empfiehlt sich, wenn die Wahlen in Wahlkreisen mit nicht allzu großer Abgeordnetenzahl stattfindet. Sind dagegen eine größere Zahl von Sitzen zu vergeben, so ist das Hagenbach-Bischoffsche Verfahren vorzuziehen, da die Herstellung der erforderlichen Zahlenreihe die Feststellung des Wahlergebnisses unübersichtlich macht und erschwert.

Wenn auf die eben geschilderte Art und Weise ermittelt ist, wieviele Sitze auf jeden der an der Wahl beteiligten Wahlvorschläge entfallen, so kommt als weitere Aufgabe hinzu, festzustellen, welche einzelnen auf den Wahlvorschlägen enthaltenen Personen gewählt sind. Regelmäßig geschieht dies bei der einnamigen Wahl in der Weise, daß die Bewerber, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigt haben, nach der Reihenfolge ihrer Stimmenzahl als gewählt gelten. Gleiches gilt für die Wahl mit freien Listen. Bei der Wahl mit gebundenen Listen dagegen entscheidet die auf der Liste festgestellte Reihenfolge der Bewerber.

Die Wahlordnung vom 7. Dezember 1918 bestimmt nun im Einzelnen folgendes:

Der neue bayerische Landtag wird am Sonntag, den 12. Januar 1919 in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer Wahl nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechtes gebildet. — Das ganze Land bildet einen Wahlkreis. Für die Stimmenzählung und Feststellung des Wahlergebnisses kommt nur das ganze Staatsgebiet in Betracht. Die Zahl der zu wählenden Abgeordneten beträgt 180. Hiervon werden 163 Abgeordnete in den bisherigen Wahlkreisen als Stimmkreisen nach dem System der einnamigen Wahl mit Listenkonkurrenz gewählt.

Die alten Wahlkreise hat die Wahlordnung nur zu dem Zweck übernommen, um den Parteien die Abgrenzung der Wirkungskreise der einzelnen Bewerber zu erleichtern, m. a. W., die bestehenden Wahlkreise sind als Stimmkreise übernommen, wobei allerdings die zweimännigen Wahlkreise, welche bei der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht beseitigt werden konnten, mit in Kauf genommen werden mußten. — Der einzelne Wähler hat seine Stimme nicht, wie beim Reichstagswahlrecht, für eine Bewerberliste, abzugeben, sondern für einen in einem Stimmkreis aufgestellten Bewerber. Er wird sich meistens an den von seiner Partei für seinen Stimmkreis vor-

geschlagenen Bewerber halten, ist hieran aber nicht gebunden. — Durch dieses Verfahren wird jede Partei gezwungen, für jeden der früheren Wahlkreise, jetzt Stimmkreise, einen Bewerber besonders zu bezeichnen, der in diesem Bezirk den Parteianhängern zur Wahl empfohlen wird. In seinem Stimmkreis hat der Kandidat zu werben; wenn einer Partei ein Stimmkreis für einen Bewerber mit Rücksicht auf ihre Anhängerschaft zu klein erscheint, so kann sie der Bewerber auch in anderen Stimmkreisen gleichzeitig aufstellen. Es ist aber zu beachten, daß die Stimmen, die der Kandidat in seinem Stimmkreis sammelt, auch für den ganzen Wahlvorschlag, dem der Bewerber angehört, und für das ganze Land zusammengestellt werden. Stimmen, die ein Bewerber mehr aufbringt als nach der Verteilungszahl zu seiner Wahl nötig ist, gehen nicht verloren, ebensowenig die Stimmen, die auf einen Kandidaten entfallen, der zu wenig Stimmen aufbringt, denn jede Stimme gilt zugleich auch als für die übrigen auf dem gleichen Wahlvorschlag bezeichneten Bewerber abgegeben für den Fall, daß der Bewerber, für den die Stimme zunächst abgegeben ist, mehr oder weniger Stimmen erhält, als zu seiner Wahl erforderlich ist. Jeder Kandidat ist also auch zugleich Stimmensammler für die Partei. Der Abgeordnete ist nicht etwa ausschließlich als Vertreter seines Stimmkreises anzusehen, sondern er ist auf Grund der Parteistimmen im ganzen Lande gewählt. Denn nach der Stimmenzahl, die auf einen Wahlvorschlag trifft, bemißt sich die Zahl der Sitze, die er zu beanspruchen hat. Nach der Zahl der Stimmen, die ein Kandidat erhalten hat, bemißt sich seine Reihenfolge für den Anspruch auf die Abgeordnetensitze, also die Entscheidung darüber, ob er gewählt ist (§ 1, § 8 Abs. I und § 24 WO.).

Die übrigen 17 Abgeordneten werden auf die einzelnen Wahlvorschläge nach dem Verhältnis ihrer Stimmenzahl im ganzen Lande als sog. Landesabgeordnete verteilt (§ 1 Abs. IV WO.). Die Einrichtung der Landesabgeordneten war dem bisherigen Rechte fremd. Sie wurde durch die WO. neu geschaffen und beruht auf der Erwägung, daß infolge von Zufälligkeiten, Wahlbewerber, auf deren Mitarbeit die Parteien ein besonderes Gewicht legen, nicht gewählt werden. Das kann bei der einnamigen Wahl namentlich dann eintreten, wenn die Erwartungen, die bei der Aufstellung der Wahlvorschläge und bei der Verteilung der Stimmkreise unter die Kandidaten hinsichtlich des Wahlerfolges einer Partei in diesen Stimmkreisen gehegt wurden, sich nicht ganz erfüllen.

Von der Berechtigung zum Wählen (über aktives Wahlrecht vgl. Wahlproklamation) ist ausgeschlossen: 1. Wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft steht, 2. wer infolge eines rechtskräftigen Urteils die bürgerlichen Ehrenrechte nicht besitzt (§ 3, § 2). — Wählbar zum Abgeordneten ist jeder wahlberechtigte männliche oder weibliche bayerische

Staatsangehörige, der im Zeitpunkt der Wahl das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat. Soldaten haben jetzt unbeschränkt aktives und passives Wahlrecht. — Die Ausübung des Wahlrechtes ist wie bisher bedingt durch die Eintragung in die Wählerlisten. Ausnahmsweise dürfen aber jetzt Wahlberechtigte, die erst später an einem Orte Wohnsitz genommen haben, oder wahlberechtigte Kriegsteilnehmer, die infolge Militärdienstleistung nicht mehr rechtzeitig vor Abschluß der Wählerlisten an den Standort ihres Truppenteils oder an ihren Wonsitz gelangen, dort ohne vorherigen Eintrag in eine Wählerliste wählen, wenn sie durch eine Bestätigung ihrer bisherigen Wohnsitzgemeinde nachweisen, daß sie dort in der Wählerliste eingetragen waren und wegen ihres Wegzuges gestrichen worden sind, bzw. wegen Militärdienstleistung in eine Wählerliste nicht eingetragen werden konnten (§ 4, § 27 WO.). — Zur Leitung der Wahl wird der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes als Landeswahlkommissär bestellt (§ 7 Abs. I). Außerdem bildet sich ein sog. Landes-Wahlausschuß, der aus dem Landeswahlkommissär und den Vertrauensmännern besteht, die auf den sämtlichen bei ihm eingereichten Wahlvorschägen bezeichnet sind (§ 16 Abs. II). — Bei dem Landeswahlkommissär sind die Wahlvorschläge einzureichen. Sie müssen enthalten: 1. die Kennzeichnung durch Angabe der Parteiangehörigkeit der Bewerber oder durch ein sonstiges Kenntwort. 2. die Angabe der höchstens 180 Bewerber und des Stimmkreises oder der Stimmkreise, in denen die einzelnen Bewerber aufgestellt sind. Kein Vorschlag braucht sich auf alle Stimmkreise zu erstrecken. Jeder Kandidat darf nur in einem Wahlvorschlag und darin auch nur einmal vorgeschlagen werden. 3. Mindestens 50 Unterschriften der Personen. die den Wahlvorschlag einreichen. 4. Die Bezeichnung eines Unterzeichners als Vertrauensmann der übrigen Unterzeichner (§ 12 WO.).[4]) Mehrere Wahlvorschläge können verbunden werden. Jeder Wahlvorschlag darf aber nur mit einer Gruppe von Wahlvorschlägen verbunden werden. Eine „Gruppe" entsteht durch Verbindung mehrerer Wahlvorschläge. Sie kann sich mit anderen Wahlvorschlägen oder Gruppen zu einer neuen Gruppe verbinden. Ein Wahlvorschlag darf sich aber direkt nicht an mehreren, nicht miteinander verbundenen Gruppen beteiligen (§ 14 WO.) Der Landes-Wahlausschuß entscheidet endgültig über die Zulassung und Gültigkeit der WV. und ihrer Verbindungen (§ 16 Abs. I).

---

[4]) Zu den Wahlen im Jan. 1919 wurden 14 Wahlvorschl. eingereicht mit insges. 424 Wahlbewerbern, davon ein W.V. mit 108 (Bay. V.P.), im übrigen mit 94 (S.P.D.), 58 (B.B.), etc. Bewerbern. Von den Wahlvorschl. sind bes. als denkwürdig zu erwähnen: „Bund der Berufsunteroffiziere", „Gerechtigkeit erhöhet ein Volk", „Bayer. V.P. Bez.-A. Nördlingen", „Bayer. B.B. Bez.-A. Gerolzhofen", „Bayer. Verb. d. Stein- und Fahrkartendrucker".

Die (133) Stimmkreise werden durch die Distriktsverwaltungsbehörden in Stimmbezirke eingeteilt. „Die Stimmbezirke haben mit dem Wahlergebnis keinerlei Berührung, sie sollen nur den Wählern die Stimmabgabe möglichst erleichtern. Deshalb soll ein Stimmbezirk durchschnittlich 2500 Einwohner, höchstens aber 3500 Einwohner umfassen, wobei die Gemeindebezirksgrenzen bzw. in den Städten Distriktsgrenzen möglichst einzuhalten sind (§ 8 WO.). Für jeden Stimmbezirk ist ein Wahlort und Wahlraum zu bestimmen, sowie hiefür je ein Wahlvorsteher aus der Zahl der Wahlberechtigten (§ 19 WO.) Der Wahlvorsteher als Wahlleiter bildet gem. § 20 aus den Wahlberechtigten durch Ernennung von 3—6 Beisitzern den Wahlvorstand. — Die Wahl beginnt um 9 Uhr vorm. und dauert bis 8 Uhr nachm. (§ 21 WO.). Wahlberechtigten, die in einem öffentlichen oder privaten Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, muß die zum Wählen nötige freie Zeit ohne Abzug von Gehalt oder Lohn gewährt werden (§ 22 WO.). Die Wahl wird in Person durch nicht unterschriebenen Stimmzettel ausgeübt, die der Wähler dem Wahlvorsteher eigenhändig übergibt, welcher sie in der Wahlurne zu verwahren hat (§ 28 WO.). Die Stimmzettel sind in einem mit amtlichen Stempel versehenen Umschlag aus undurchsichtigem Papier, der sonst kein Kennzeichen tragen darf, abzugeben. Die Umschläge werden im Wahlraum bereit gehalten. Stimmzettel dürfen im Wahlraum weder aufgelegt, noch verteilt werden (§ 25 WO.). Es muß Vorsorge getroffen werden, daß der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet in seinen Umschlag stecken kann (§ 26 WO.). Ungültig sind insbesondere Stimmzettel, welche nicht in einem amtlich abgestempelten Umschlag abgegeben worden sind, welche nicht die vorgeschriebene Farbe, Größe und Beschaffenheit haben, oder mit einem Kennzeichen versehen sind, welche mehr als einen Namen (bei einmännigen Stimmkreisen) enthalten, in welchen eine nicht auf einen offiziell bekannt gegebenen Wahlvorschlag enthaltene Person verzeichnet ist. Wenn jedoch auf einem Stimmzettel ein Name durchstrichen und dafür ein anderer Name eingetragen ist, so ist der Zettel gültig. Mehrere in einem Wahlumschlag enthaltene Stimmzettel sind, falls sie nicht auf gleiche Namen lauten, ungültig (§ 31 WO.). Ueber die Gültigkeit der Stimmzettel und über alle sich bei der Wahl ergebenden Streitfragen entscheidet zunächst der Wahlvorstand, in letzter Linie der Landtag, welcher die Wahl in einzelnen Stimmbezirken für ungültig erklären kann (§ 32, § 50 WO.).

Der Landes-Wahlausschuß hat nach § 34 WO. das Wahlergebnis zu ermitteln. Er verfährt dabei folgendermaßen: Die Gesamtzahl der gültigen Stimmen wird durch die um 1 vermehrte Zahl der Abgeordnetensitze (164) geteilt. Durch die sich ergebende Verteilungszahl (1919: 20 602 Stimmen) werden die Stimmenzahlen der einzelnen Wahlvorschläge geteilt und

jedem Wahlvorschlag soviel Sitze zugewiesen, als die Teilung ergibt. Werden hierdurch nicht sämtliche Sitze besetzt, so wird die Stimmenzahl jedes Wahlvorschlages durch die um 1 vermehrte Zahl der ihm nach der ersten Rechnung zugewiesenen Sitze geteilt. Dem Wahlvorschlag, bei dem sich hierbei die größte Zahl ergibt, wird dann ein weiterer Sitz zugewiesen. Sind auch damit noch nicht alle Sitze verteilt, so wird die zweite Rechnung entsprechend wiederholt (Hagenbach-Bischoffsches Verfahren). Wenn so festgestellt ist, wieviel Sitze auf jeden Wahlvorschlag entfallen, so werden diese Sitze auf die Bewerber in der Reihenfolge der erlangten Stimmenzahl verteilt. Verbundene Wahlvorschläge werden bei der Verteilung zunächst als ein Wahlvorschlag behandelt. Steht fest, wieviele Abgeordneten-Sitze auf sie entfallen, so erfolgt nach dem eben geschilderten Verfahren die Unterverteilung der gemeinschaftlich eroberten Sitze und Auseinandersetzung zwischen den verbundenen Wahlvorschlägen (§ 35/36 WO.). — Nach gleicher Rechnung werden die 17 Landesabgeordnetensitze den einzelnen und verbundenen Wahlvorschlägen nach dem Verhältnis der auf sie entfallenden Stimmen verteilt. Die Zahl der auf jeden Wahlvorschlag noch treffenden Landesabgeordnetensitze ist dem Vertrauensmann zu eröffnen, welcher die Abgeordneten aus den auf dem Wahlvorschlag bezeichneten, aber noch nicht gewählten Bewerbern benennen zu lassen hat (§ 38 WO.). — Wenn ein Abgeordneter die Wahl ablehnt oder nachträglich aus dem Landtag ausscheidet, findet keine Ersatzwahl mehr statt, denn dies würde in das System des Verhältniswahlverfahrens nicht passen; ein Ersatzmann könnte nur in einem Stimmkreis durch Mehrheitswahl gewählt werden. Da nicht vorgesehen ist, daß der Wähler bei der Wahl selbst aus der Zahl der auf einem WV. stehenden Bewerber ein oder zwei Ersatzmänner ernennt, so bestimmt das Gesetz in § 41 WO., daß Ersatzmann derjenige Bewerber ist, der in gleichem Wahlvorschlag nach seiner Stimmenzahl an erster Stelle unter den nicht gewählten Bewerbern steht. Er rückt in den erledigten Sitz nach. Bei den Landes-Abgeordneten hat der Vertrauensmann den Ersatzmann zu ernennen. — Ueber die Kosten der Wahl und die Folgen von Wahlbestechungen bringt das Gesetz nichts Neues (vgl. § 43, § 6 WO.).

Eine Verordnung vom 31. Dezember 1918 bezweckte durch Strafandrohung gegen Wahlterror, Wahlbeeinflussung, Entwendung oder Vernichtung von Wahlvorschlägen oder Stimmzetteln die Wahlfreiheit zu sichern. Eine VO. vom 3. Januar 1919 dehnte die Wahlberechtigung auf alle Reichsdeutschen aus. Als sich Anfang Januar ergab, daß die Durchführung der Wahl am 12. Januar in der Pfalz wegen der Besetzung nicht möglich sein werde, wurde deswegen (aber nur aus diesen Gründen, nicht etwa in der Absicht mit dem Ein-Wahlkreissystem zu brechen)

die Pfalz als eigener Wahlkreis bestimmt und die Wahl dort auf den 2. Februar festgesetzt. Es sollten 22 Abgeordnete gewählt und 2 Sitze für Landes-Abgeordnete vergeben werden, während im rechtsrheinischen Bayern am 12. Januar nur 141 Abgeordnete und 15 Landes-Abgeordnete gewählt wurden.

II. Das Landtagswahlgesetz von 1920.

1. Vorgeschichte.

Bei der Wahl vom 12. Ianuar bezw. 2. Februar 1919 entfielen von den 180 Sitzen nicht weniger als 100 auf rein bürgerliche Parteien, von dem Rest erntete den größten Teil die SPD. mit 62 Sitzen, 15 fielen dem Bauernbund zu, während die Partei Eisners (USP.) nur 3 Sitze aufbrachte. Damit war erwiesen, daß das bayerische Volk in seiner überwältigenden Mehrheit linksradikalen Plänen ferne stand. Das Ergebnis verschärfte auch die Spannung zwischen den in der revolutionären Regierung sitzenden MSP.- und USP.-Mitgliedern. Die Stellung des Landtages sollte zum Prüfstein für die weitere Entwicklung werden. Der Landtag wurde vom Minister des Innern, Auer, auf den 21. Februar einberufen. Er fand bereits den Entwurf eines neuen Landtagswahlgesetzes vor (Verh. d. bayer. Landt. 1919/20 Beil. Bd. III S. 90 ff.), der die nämlichen Grundsätze wie die VO. enthielt. Infolge der politischen Ereignisse (Ermordung Eisners, Attentat auf Auer) kam er jedoch zunächst nicht zur Beratung und wurde nach der Umbildung des Ministeriums am 18. März zurückgezogen. Das infolge der sog. 2. Revolution gebildete rein sozialistische Ministerium Hoffmann (MSP.) ließ durch den Landtag ein vorläufiges Staatsgrundgesetz (vom 17. März, GVBl. 109) beschließen, das die bisherigen Wahlrechtsgrundsätze bestätigte. Jedoch wurde die Stellung des Landtages durch die Kommunisten immer mehr unterwühlt, und endlich durch die sog. 3. Revolution (Ausrufung der Räterepublik) am 7. April dieser selbst gestürzt. In München kam es dann am 13. April noch zu einer sog. 4. Revolution, in der eine Räterepublik rein russischer Färbung errichtet werden sollte. 3 Wochen später war jedoch dieses System durch den Sieg der Regierungstruppen beseitigt. — Das Ministerium Hoffmann verblieb auch in der Folgezeit noch in Bamberg, wohin es sich zurückgezogen hatte. Dort begannen auch Ende Mai die Beratungen über die neue Verfassung des Freistaates Bayern, welche am 12. August durch Annahme des Verfassungsentwurfes mit den vom Verfassungsausschuß beantragten Aenderungen ihren Abschluß fanden.

Die VU. vom 1919 bringt bezüglich des Wahlrechts folgende Bestimmungen:

§ 26 VU. wiederholt in Abs. I die in der Wahlproklamation und der WO. niedergelegten allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze.

Bemerkenswert ist hier, daß bei den Verhandlungen des Verfassungsausschusses in 1. Lesung der Mitberichterstatter Dr. Piloty (Dem.) Bedenken trug, den Modus „Verhältniswahl" in die Verfassung hineinzusetzen, weil man mit diesem Wahlrecht noch nicht die nötige Erfahrung gemacht habe, es dürfte genügen, wenn dieser Grundsatz im Wahlgesetz ausgesprochen werde, ohne in der VU. zu stehen. Die Anregung fand jedoch infolge des Widerstands der SPD. und der voraussichtlichen bindenden Regelung der neuen RV. keinen Anklang. Für wählbar erklärt die VU. in § 26 Abs. II alle wahlberechtigten bayerischen Staatsbürger, welche das 25. Lebensjahr vollendet haben. Daß die VU. die Wählbarkeit an die bayerische Staatsbürgereigenschaft geknüpft hat, widerspricht jedoch dem Art. 110 Abs. II RV. vom 11. VIII. 1919 (Gleichberechtigung aller Deutschen in jedem Lande).[5]) Welches System der Verhältniswahl gelten soll, darüber sagt die VU. nichts. Das war u. a. Aufgabe eines noch zu erlassenden Wahlgesetzes. Es ist nur bestimmt, daß auf je 40 000 Einwohner nach der letzten Volkszählung ein Abgeordneter treffen soll. Beträgt der Rest mehr als 20 000, so ist ein weiterer Abgeordneter zu wählen.

Jeder Staatsbürger (d. i. nach § 6 jeder bayerische Staatsangehörige noch Vollendung des 20. Lebensjahres) hat das Recht, an den durch die VU. vorgesehenen Wahlen teilzunehmen, wenn er seit mindestens 6 Monaten seinen Wohnsitz in Bayern hat. Da Art. 17 RV. bestimmt, daß die Wahlberechtigung lediglich bei Gemeindewahlen von einer bestimmten Aufenthaltsdauer abhängig gemacht werden kann, so steht diesem Punkte die VU. wiederum im Widerspruch mit der RV. — Die Ausübung des Wahlrechtes hat grundsätzlich am Wohnsitz zu erfolgen (§ 8 Satz 2). — Von der Ausübung des Wahlrechtes ist ausgeschlossen, wer entmündigt, unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft gestellt ist; ferner wer infolge strafgerichtlicher Verurteilung die bürgerlichen Ehrenrechte verloren hat (§ 9). Bezüglich des Wahlrechtes der Soldaten trifft die VU. keine Bestimmung.

Der Landtag wird jetzt auf 4 Jahre gewählt. Vor Ablauf der Periode ist er neu zu wählen.[6]) — Er prüft auch wie bisher das Recht der Mitgliedschaft und entscheidet über die Gültigkeit der Wahlen. Er kann diese Aufgabe aber einem Gerichtshof übertragen (was aber bis jetzt noch nicht geschehen ist), § 33

[5]) Dieser und folgende Widersprüche zwischen V.U. u. R.V. erklären sich dadurch, daß dadurch, daß eine sorgfältige Vergleichung des Wortlauts der V.U. und jenem der R.V. unterblieb. Nawiasky, S. 17.

[6]) Der Reg.-Entw. sah dreijährige Wahlperioden vor. In der 1. Les. d. Verf.-Aussch. wurde ein Antr. Held auf fünf Jahre gegen einen Antr. Strathmann auf vier Jahre angenommen. In 2. Les. wurde die Landtagsdauer der vierjährigen der R.V. angeglichen.

VU. — Die Abgeordneten sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge der Wähler nicht gebunden. Das Ausscheiden aus der Fraktion hat also für den Abgeordneten den Verlust der Abgeordneten-Eigenschaft nicht zur Folge (§ 35 Abs. I). — § 37 VU. gewährt dem Abgeordneten umfassende Immunität und ein Zeugnisverweigerungsrecht. § 40 VU. legt das Recht der Abgeordneten auf freie Benützung der staatlichen Verkehrsmittel und auf Entschädigung nach Maßgabe eines Gesetzes (Ges. über die Aufwandsentschädigung der Landtagsabgeordneten v. 16. Sept. 1920, GVBl. 427, vielfach geändert) erneut verfassungsmäßig fest.

Infolge Ausarbeitung der neuen Verfassung und sonstiger dringender Arbeiten wurde die Schaffung eines neuen Wahlgesetzes zunächst zurückgestellt. Die Staatsregierung wollte auch die Bestimmungen des Reichstagswahlgesetzes abwarten, um sich diesem anzupassen. Als sich jedoch ergab, daß das RWG. das System d'Hondt für die Berechnung der Abgeordneten-Sitze einführen wollte, wartete die bayerische Regierung nicht mehr länger und legte dem Landtag am 17. Dez. 1919 einen neuen Entwurf auf den bisherigen Grundlagen vor, der (wegen der inneren Zusammengehörigkeit) auch die Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid enthielt (vgl. Session 1919/20, Beil. Bd. III S. 90 ff.), Am 28. I. 1920 wurde er dem Wahlgesetzausschuß zur Behandlung überwiesen, welcher am 12. II. 1920 seine Beratungen begann (vgl. Session 1919/20, Beil. Bd. IV S. 1—254).

Einigkeit bestand im Ausschuß nur über die Beibehaltung der einnamigen Stimmabgabe, im übrigen wurden die verschiedensten Vorschläge laut, die sich schließlich zu zwei Hauptvorschlägen (von Pestalozza und Dr. Piloty) verdichteten. Von Pestalozza (Bayer. VP.) schlug vor: 1. Auf 60 000 Einwohner[7]) trifft ein Abgeordneter. 2. Das Einwahlkreissystem ist aufzugeben. Das ganze Land wird unter Ausscheidung zweier großstädtischer Wahlkreise (München und Nürnberg-Fürth) in weitere 8 oder in weitere 14 Wahlkreise geteilt. 3. Jeder Wahlkreis wird in soviel Stimmkreise geteilt, als Abgeordnete in ihm zu wählen sind. Stimmzettel, die in einem Stimmkreis nicht auf einen für diesen Stimmkreis benannten Bewerber lauten, sind ungültig. Jede Stimme wird also an einen Stimmkreis gebunden. 4. Wahlkreis- und Stimmkreis-Einteilung werden gesetzlich festgelegt. 5. Die Sitze werden auf die Parteien so verteilt, daß die Mandate zuerst an die Parteien auf Grund ihrer Gesamtstimmenzahl im ganzen Land und danach für jede Partei auf die einzelnen Wahlkreise verteilt werden (Methode Schneider)

[7]) In diesem Verhältnis werden die Abgeordn.-Sitze für jeden Wahlkreis errechnet. Zusammen sollen es 115 sein, dazu 15 Landes-Abgeordnete.

oder: die Verteilung der Sitze erfolgt zunächst innerhalb der Wahlkreise nach der jeweiligen Verteilungszahl. Werden hierdurch nicht alle Sitze besetzt, so werden die Stimmreste aller Wahlkreise für jede Liste zusammengeworfen, eine neue Verteilungszahl festgestellt und die Restsitze hiernach verteilt (System Perucchi). Listenverbindung ist zulässig.

Dr. Piloty schlug vor: 1. Auf je 60 000 Einwohner ist ein Abgeordneter zu wählen. Die heraus errechnete Gesamtzahl der Abgeordneten wird auf die Wahlkreise nach dem Verhältnis der Zahl der in den einzelnen Wahlkreisen angegebenen Wählerstimmen verteilt. 2. Das Land zerfällt in 8 Wahlkreise. Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis. Der Wähler darf zwar nicht mehr unter allen für das ganze Land aufgestellten Bewerbern auswählen, es soll aber die Wahlbeteiligung von Berufsgruppen und Interessentenparteien in angemessenem Rahmen nicht erschwert werden, deshalb soll der Wähler nicht gezwungen sein, nur den in seinem Stimmkreis von der Parteileitung aufgestellten Kandidaten wählen zu dürfen, sondern er hat Auswahl unter den für den Wahlkreis aufgestellten Kandidaten (Wahlkreisbindung). 3. Die zu bildenden Stimmbezirke haben nur wahltechnische Bedeutung, dienen ausschließlich zur Erleichterung der Wahl. 4. Die Verteilung der Sitze auf die Partei erfolgt nach dem System Hagenbach-Bischof; Listenverbindungen sind zu gestatten. 5. Der Wähler benennt 1—2 Ersatzmänner aus der Zahl der auf der Liste stehenden Kandidaten.

Nach weiteren Beratungen wurden im Ausschuß folgende Grundsätze festgelegt: 1. 8 Wahlkreise mit fester Abgeordnetenzahl (auf je 50 000 Einwohner 1 Abgeordneter). 2. Für jeden Abgeordneten ein Stimmkreis. 3. Bindung des Wählers an die im Stimmkreis aufgestellten Bewerber; andere Stimmen sind nicht mehr gültig, zählen aber auch nicht für den darauf benannten Bewerber, sondern gelten nur für die Partei im ganzen. 4. Verteilung der Sitze nach dem System Perucchi; Listenverbandungen sind unzulässig wegen der Gefahr unmoralischer Wahlbündnisse.

Nach diesen Grundsätzen wurde der Regierungsentwurf umgearbeitet und der neue Entwurf im Ausschuß nach zwei Lesungen angenommen. Anträge der demokratischen Partei, die die Wiederherstellung des ursprünglichen Regierungsentwurfes und Wahlkreisbindung an Stelle der Stimmkreisbindung bezweckten, wurden abgelehnt.

Im Plenum wurde das Gesetz mit allen gegen die demokratischen Stimmen angenommen (am 12. Mai 1920). — Das Staatsministerium des Innern erließ zum Gesetz am gleichen Tage eine Wahlordnung.

2. Das Gesetz von 1920.

Die Regierungsbezirke (8) sind die Wahlkreise. Auf je 50 000 [8]) Einwohner im einzelnen Kreis kommt ein Abgeordneter. Es treffen also z. B. auf Oberbayern 32, Mittelfranken 19, Schwaben 17 Sitze. Insgesamt sind es 140 Abgeordnete, abgesehen von den Landesabgeordneten. Die auf die einzelnen Wahlkreise treffenden Sitze sind aber nur als eine Art Voranschlag anzusehen. In Wirklichkeit wird infolge der Ungleichheit des Grades der Wahlbeteiligung der einzelnen Wahlkreise das Ergebnis niemals dem Voranschlag entsprechen; so erhielt z. B. bei den Landtagswahlen 1920 Oberbayern statt 32 Sitze 34, Niederbayern statt 15 aber nur 14 (Art. 41). — Art. 42 bestimmt, daß außerdem weitere 15 Abgeordnete als Landesabgeordnete auf die Parteien nach dem Verhältnis der im ganzen Lande aufgebrachten Stimmen verteilt werden. — Die Wahlkreise werden in so viele Stimmkreise eingeteilt, als Abgeordnete im Wahlkreise zu wählen sind (Art. 43). — Jeder Verwaltungsbezirk ist durch die Distriktsverwaltungsbehörde zur Erleichterung der Stimmabgabe in Stimmbezirke zu teilen (Art. 30).

Die Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht werden jetzt durch das Gesetz in Einklang mit der RV. gebracht und die VU. abgeändert. Stimmberechtigt ist jeder 20jährige deutsche Staatsangehörige, der sich nicht bloß vorübergehend oder nur gelegentlich in Bayern aufhält; „Wohnsitz" in Bayern ist nicht mehr erforderlich (Art. 1). Art. 2 bestimmt, daß Entmündigte oder der bürgerlichen Ehrenrechte verlustig Erklärte nicht nur von der Ausübung des Stimmrechtes (vgl. § 9 VU.), sondern vom Stimmrecht überhaupt ausgeschlossen sind. Soldaten sind an sich wahlberechtigt, aber die Ausübung des Stimmrechtes ruht während der Dauer der Zugehörigkeit zur Wehrmacht (vgl. Art. 133 Abs. II RV. und Art. 36 III Reichswehrgesetz vom 23. III. 1921). Das gilt aber nicht für die zur Wehrmacht gehörigen, aber nicht im Waffendienst tätigen Beamten. Angehörige der Schutzpolizei haben unbeschränktes Wahlrecht. Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Heil- und Pflegeanstalt untergebracht sind, Straf- und Untersuchungsgefangene, sowie Personen, die infolge gerichtlicher oder polizeilicher Anordnung in Verwahrung gehalten werden, sind, soweit sie nicht aus den obengenannten Gründen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, an sich wahlberechtigt, aber in der Ausübung ihres Stimmrechtes behindert; ausgenommen sind Fälle der Schutzhaft (Art. 2).

Die Ausübung des Stimmrechtes ist bedingt durch den Eintrag in die Wählerliste (Art. 4), welche durch die Gemeinden für jede Wahl doppelt anzulegen ist, d. h. zwar nicht jedesmal neu

[8]) Damit wird die V.U. (vgl. § 26 Abs. II Satz 2 V.U.) abgeändert.

anzulegen, sondern nur jedesmal richtigzustellen ist. Die Wählerliste kann auch in Form einer Wahlkartei durch Anlegung einer Karte für jeden Wahlberechtigten und übersichtliches Einordnen derselben angelegt werden. Eine eigene Wählerliste für die Landtagswahl ist aber nicht erforderlich, wenn eine Landtagswahl mit einer Reichstagswahl zusammenfällt (Art. 7 und 74). Wählerlisten und Wahlkarteien werden öffentlich ausgelegt; zur Beseitigung von Unrichtigkeiten kann der Wähler Einspruch erheben, der von der Gemeinde und letztinstanziell (aber vorbehaltlich einer Austragung im Wahlprüfungsverfahren) von der Aufsichtsbehörde verbeschieden wird (Art. 11 und § 9 LWO.). — Weist ein Stimmberechtigter nach, daß er ohne sein Verschulden die Einspruchsfrist versäumt hat (und nicht eingetragen ist), so hat die Gemeindebehörde seines Aufenthaltsortes ihm auf Antrag eine Bestätigung über sein Stimmrecht (Wahlschein) auszustellen. Dann ist er im Stimmbezirke seines Aufenthaltsortes zuzulassen (Art. 14). Auch wer nach Ablauf der Einspruchsfrist den Aufenthalt gewechselt hat, kann nach Streichung in der Wählerliste auf Grund eines von der Gemeindebehörde des bisherigen Aufenthaltsortes ausgestellten Wahlscheines im Stimmbezirk eines neuen Aufenthaltsortes wählen (Art. 15 Abs. I). Wer nachweist, daß er am Tage der Abstimmung aus zwingenden Gründen sich außerhalb seines gewöhnlichen Aufenthaltsortes befindet und nicht vor Schluß der Abstimmung dorthin zurückkehren kann, kann auf Grund eines Wahlscheines des Aufenthaltsortes an jedem sonstigen Orte in Bayern abstimmen (Art. 16).

Wählbar zum Abgeordneten ist jeder Wahlberechtigte, der am Tage der Wahl 25 Jahre alt ist, seit mindestens einem Jahre Reichsangehöriger ist und sich seit mindestens einem Jahre in Bayern aufgehalten hat; bayer. Staatsangehörigkeit ist nicht mehr erforderlich.[9]) Da Soldaten an sich wahlrechtigt sind und ihr Wahlrecht nur ruht, so sind sie wählbar (Art. 44).

Das Staatsministerium d. I. bestellt für jeden Wahlkreis einen Wahlleiter. Landeswahlleiter ist der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes (Art. 5). Neben dem Kreis-Wahlleiter steht ein Kreiswahlausschuß, bestehend aus dem Kreiswahlleiter und den Vertrauensmännern, die auf den bei ihm eingereichten Wahlvorschlägen bezeichnet sind (Art. 6). — Die Wahlvorschläge sind für jeden Wahlkreis aufzustellen und beim Kreiswahlleiter einzureichen. Sie müssen ein Kennwort tragen. Jeder Bewerber darf nur in einem Wahlvorschlag benannt sein und nur in einem Wahlkreis aufgestellt sein. Der Wahlvorschlag kann nicht mehr Bewerber zählen als im Wahlkreis-

[9]) Damit ist die Unstimmigkeit zwischen V.U. (§ 26 Abs. II und R.V. Art. 110 Abs. II) beseitigt.

Stimmkreise vorhanden sind. Es braucht aber nicht für jeden Stimmkreis ein besonderer Bewerber aufgestellt werden. Ein Bewerber kann auch für mehrere Stimmkreise kandidieren; das wird sich für schwache Parteien u. U. notwendig erweisen (Art. 46). Vorbehaltlich der Prüfung durch den Landtag entscheidet der Kreiswahlausschuß endgültig über Zulassung und Gültigkeit der Wahlvorschläge (Art. 48). Die Wahlvorschläge werden am neunten Tage vor dem Wahltage öffentlich bekannt gegeben. Dann ist eine Zurücknahme unzulässig (Art. 50).

Für jeden Stimmbezirk wird Abstimmungsort und Abstimmungsraum bestimmt und aus den Wahlberechtigten ein Wahlvorsteher bestimmt, der zusammen mit einem Schriftführer und 3—6 Beisitzern den Wahlvorstand bildet (Art. 31, 32). — Die Wahlzeit ist etwas verkürzt, sie dauert vom 1. April bis 30. September von 8—6 Uhr, sonst 9—7 Uhr. Die Abstimmung kann (besonders bei kleinen Verhältnissen) auf Grund einstimmigen Beschlusses des Wahlvorstandes schon früher geschlossen werden, wenn alle in der Wählerliste eingetragenen Personen ihre Stimmen abgegeben haben (Art. 33). Bezüglich der Stimmabgabe im einzelnen hat sich nichts geändert. Jedoch bringt Art. 38 des Gesetzes insofern eine Neuerung, als er auch eine Abstimmung a u ß e r h a l b des allgemeinen Abstimmungsraumes ermöglicht nämlich für Insassen von Kranken- und Pflegeanstalten nach näherer Vorschrift des § 42 LWO. — Die Gemeinden müssen Vorsorge treffen, daß Stimmzettel für alle Wahlvorschläge vor den Wahlräumen derart aufgelegt [10]) werden können und aufgelegt bleiben, daß jeder Wähler sie dort ungehindert in Empfang nehmen kann (Art. 18). — Die Bestechung und Nötigung der Abstimmenden hat die Ungültigkeit der Abstimmung der Beteiligten zur Folge (Art. 19). Art. 21 bringt eine besondere Strafandrohung gegen Verhinderung oder Störung von Wahlversammlungen durch Tätlichkeit oder Androhung einer Tätlichkeit.

Art. 51 bringt den Grundsatz der S t i m m k r e i s b i n d u n g (s. o.). Wird auf einem Stimmzettel der Name des für den betreffenden Stimmkreis aufgestellten Kandidaten gestrichen, so gilt die Stimme als Listenstimme für den Wahlvorschlag als Ganzem für denjenigen (dem Wähler noch unbekannten Kandidaten), der eine Ergänzung seiner Stimmenzahl auf den Wahlquotienten benötigt.

Die V e r t e i l u n g d e r A b g e o r d n e t e n - S i t z e erfolgt folgendermaßen: die Gesamtzahl der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen wird durch die um 1 vermehrte Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Das ergibt die Verteilungszahl. Jeder Wahlvorschlag erhält so viel Sitze,

[10]) Die Stimmzettel haben die W ä h l e r wie bisher selbst zu beschaffen (Art. 39 Abs I).

als sich bei der Teilung seiner Gesamtstimmenzahl an Bewerber- und Listenstimmen durch die Verteilungszahl ergibt. Die Stimmreste der einzelnen Wahlvorschläge werden samt der Zahl der im Wahlkreis noch nicht vergebenen Sitze dem Landeswahlleiter mitgeteilt, z. B.: bei der Landtagswahl Juni 1920 wurden abgegeben an gültigen Stimmen in

Wahlkreis Oberbayern: 743 845: (32 + 1) = 22 540 (Vert.-Zahl) demgemäß werden an die Parteien verteilt 30 Sitze, so daß zwei Restsitze übrig bleiben.

Wahlkreis Niederbayern: 248 757 : (15 + 1) = 15 547 (Vert.-Zahl) verteilt werden 14 Sitze, bleibt 1 Restsitz.

Der Landeswahlausschuß zählt die Stimmreste, die bei jeder Partei in jedem Wahlkreis geblieben sind zusammen und stellt sie für jede Partei als Gesamtwahlvorschlag fest. Er teilt die Gesamtsumme der Stimmreste jeder Partei in sämtlichen Wahlkreisen (inkl. des Stimmrestes eines Einzelwahlvorschlages, der kein mit einem anderen Wahlvorschlag gemeinsames Kennwort aufweisen kann) durch die um 1 vermehrte Zahl der noch zu besetzenden Sitze. Das ergibt die Restverteilungszahl,[11]) z. B.: 1920 war die Summe der Stimmreste sämtlicher Wahlvorschläge in sämtlichen Wahlkreisen 454 987. Die Restsitzzahl war 15, so ergibt sich eine Restverteilungszahl von 28 436. Jeder Gesamtwahlvorschlag oder beteiligter Einzelwahlvorschlag erhält so viele Sitze, als sich bei der Teilung seines Stimmrestes durch die Restverteilungszahl ergibt, z. B.: der Stimmrest der Bayer. VP. in allen Wahlkreisen betrug 68 257, ergibt geteilt durch 28 436 zwei weitere Sitze, es bleibt aber ein Stimmrest von 11 385. — Auf diese Weise wurden von den 15 Restsitzen 13 verteilt. Die übrigen 2 Sitze mußten den Parteien (Gesamtwahlvorschlägen oder beteiligten Einzelwahlvorschlägen) mit den größten Stimmresten (nicht Teilern!) zugeteilt werden. Das war die demokratische Partei mit 17 254 und die USP. mit 17 516 Stimmen. Damit sind alle Sitze verteilt.

Da der Gesamtwahlvorschlag keine eigenen Bewerber enthält, so müssen die einem Gesamtwahlvorschlag nach der obigen Rechnung zugefallenen Sitze (z. B. Bayer. VP. 2 Sitze) noch auf den Wahlkreis verteilt werden. Hierbei werden die Sitze demjenigen Wahlvorschlag zugewiesen, der dem Gesamtwahlvorschlag der betr. Partei für die Restsitzeverteilung die größte Zahl der Reststimmen zugeführt hat.

Es kann vorkommen, daß bei der Zuteilung an die einzelnen Wahlvorschläge der Wahlkreis, in den der Sitz zu fallen hätte, überhaupt keinen Sitz mehr zu beanspruchen hat, weil die in Art. 41 für jeden Wahlkreis festgesetzte Abgeordnetenzahl bereits er-

[11]) Für die Restsitzeverteilung bildet das Land wieder 1 W.Kr.

reicht ist. In einem solchen Fall soll aber der Sitz nicht neuerdings vergeben werden, d. h. einer anderen Partei mit dem nächstkleineren Stimmrest zufallen und damit zum Schaden der Partei aus dem Wahlkreis und aus der Partei abwandern, sondern es soll unter Durchbrechung des starren Systems der Sitzverteilung nach Art. 41 der Sitz dem Wahlvorschlag zufallen, auch wenn die Abgeordnetenziffer bereits überschritten ist. (Art. 55.) — Innerhalb eines Wahlvorschlages werden die Sitze auf die einzelnen Bewerber nach der Zahl der Stimmen verteilt, die auf jeden Bewerber in seinem Stimmkreis entfallen sind. Entfallen hiernach auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze als er Kandidaten enthält, so fallen diese den Bewerbern zu, die auf den übrigen Wahlvorschlägen des gleichen Gesamtwahlvorschlages nach der Zahl ihrer Stimmen an erster Stelle berufen sind (ohne Rücksicht, ob dadurch die in Art. 41 festgesetzte Abgeordnetenzahl überschritten wird). Sind solche nicht vorhanden, so kommen die Sitze einer anderen Partei nicht zu, sondern bleiben unbesetzt (Art. 57).

Art. 58 regelt die Verteilung der Landesabgeordnetensitze unter die Gesamtwahlvorschläge, bezw. Einzelwahlvorschläge. Der Landeswahlausschuß teilt die Gesamtstimmenzahl durch die um 1 vermehrte Zahl der Landesabgeordneten. Durch die sich hieraus ergebende Verteilungszahl werden die Stimmenzahlen der Gesamt- bezw. Einzelwahlvorschläge geteilt. Etwa bleibende noch unverteilte Sitze werden (abweichend von der Regelung bezügl. der übrigen Abgeordneten vgl. S. 114. aber mit größerer Verhältnismäßigkeit) nach dem gewöhnlichen Hagenbach-Bischoffschen System in der Art auf die Parteien verteilt, daß die Stimmenzahl jedes der Gesamtwahlvorschläge bezw. Einzelwahlvorschläge durch die um 1 vermehrte Zahl der ihm nach obiger Rechnung zugeteilten Sitze geteilt wird. Dem Gesamtwahlvorschlag, bei dem sich der größte Teiler ergibt, wird ein weiterer Sitz zugewiesen. Sind auch dann noch nicht alle Sitze vergeben, so muß das Verfahren entsprechend wiederholt werden. — Der Landeswahlleiter teilt dem Vertrauensmann die Zahl der auf seinen Gesamtwahlvorschlag treffenden Sitze mit und gibt ihm anheim, binnen 8 Tagen die Namen der Landesabgeordneten zu bezeichnen. Diese müssen aber den auf einen Wahlvorschlag verzeichneten, aber noch nicht gewählten Bewerbern entnommen sein (Art. 58).

Wenn ein gewählter Abgeordneter die Wahl ablehnt oder nachträglich aus dem Landtage ausscheidet, tritt an seine Stelle ohne Ersatzwahl der Bewerber, der in dem gleichen Wahlvorschlag an erster Stelle unter den nicht gewählten Bewerbern berufen ist. Ist auf dem gleichen Wahlvorschlag kein Bewerber mehr vorhanden, so tritt dafür der Bewerber ein, der aus den Wahlvorschlägen des gleichen Gesamtwahlvorschlages an erster Stelle berufen ist. Ist kein solcher Bewerber mehr vorhanden,

so bleibt der Sitz unbesetzt. Scheidet ein Landesabgeordneter aus, so wird der Ersatzmann vom Vertrauensmann neu benannt. (Art. 61).

Erklärt der Landtag im Wahlprüfungsverfahren das Wahlergebnis in einem Wahlkreis für ungültig, so findet in diesem Wahlkreis eine Nachwahl statt. Hierzu sind alle Wahlvorbereitungen neu zu treffen; Wählerlisten sind neu anzulegen und Wahlvorschläge neu einzureichen. Der Kreiswahlausschuß stellt das Wahlergebnis neuerdings fest. Auch der Landeswahlausschuß muß nunmehr die Restsitze neu verteilen. Erhält hierbei ein Gesamtwahlvorschlag mehr Sitze als bei der Hauptwahl, so rückt der erste Ersatzmann des in Betracht kommenden Wahlvorschlages ein. Umgekehrt hat, wenn ein Gesamtwahlvorschlag weniger Sitze erhält, der zuletzt eingetretene Abgeordnete aus dem Wahlvorschlag der dem Gesamtwahlvorschlag den geringsten Stimmrest zugeführt hat, auszuscheiden. — Da die Gesamtstimmenzahlen infolge der Nachwahl sich ändern können, kann auch die Verteilung der Landesabgeordneten sich ändern. Daher hat der Landeswahlausschuß etwaige Aenderungen den Vertrauensmännern zu eröffnen, die ihnen etwa neu zugefallenen Sitze besetzen oder ihnen nicht zustehende freimachen müssen (Art. 64).

Erklärt der Landtag das Wahlergebnis nur in einem oder mehreren Stimmbezirken für ungültig und stellt er fest, daß es nach der Wählerzahl des oder der Stimmbezirke auf das Wahlergebnis von Einfluß sein kann, so hat eine Wiederholungswahl in diesem Stimmbezirk auf Grund der alten Wahlvorschläge und Wählerlisten stattzufinden. Kreiswahlausschuß und Landtagswahlausschuß stellen auf Grund der Wiederholungswahl die Wahlergebnisse, wie oben geschildert, neu fest. — Wiederholungswahl hat ferner stattzufinden, wenn in einzelnen Stimmbezirken die Durchführung einer Wahl durch Gewalt gehindert worden ist und das Gesamtwahlergebnis durch das Ergebnis dieser Wahlbezirke beeinflußt werden kann (Art. 65).

3. Die Aenderungen des Gesetzes von 1920.

Die erste Aenderung des Gesetzes wurde veranlaßt durch die Einführung bayerischen Rechtes im Gebiet des früheren Freistaates Coburg und die dadurch bewirkte Gebietsveränderung, die auch eine Aenderung der Stimmkreiseinteilung erforderlich machte. — Ursprünglich war geplant, die Vereinigung Coburgs mit Bayern gemäß dem Staatsvertrag vom 14. Februar 1920 noch vor der Wahl, schon vom 1. Juni 1920 an herbeizuführen. Als sich dies unmöglich erwies, beschickte Coburg gemäß § 4 des Staatsvertrages, da es sich an der Wahl im Juni 1920 noch nicht beteiligen konnte, den Landtag mit 3 Mitgliedern der cobur-

gischen Landesversammlung, die zunächst nur beratende Stimme, vom Tage der Vereinigung an Sitz und Stimme bis zur nächsten Wahl hatten.

Das erste Aenderungsgesetz vom 21. Juli 1921 (GVBl. S. 393) erhöhte die Zahl der auf Oberfranken treffenden Abgeordnetensitze (13) auf 15 und demgemäß die Zahl der in den Wahlkreisen zu wählenden Abgeordneten von 140 auf 142. Es wurde aber bestimmt, daß bei der nächsten Wahl das Coburger Gebiet als eigener Wahlkreis mit 2 Abgeordneten zu gelten habe und der Wahlkreis Oberfranken vorläufig nur 13 Abgeordnete zu wählen habe. — Zugleich brachte das Gesetz einige Angleichungen an das Reichstagswahlrecht: insbesondere wurde gestattet, daß in Stimmbezirken mit weniger als 1000 Einwohnern die Bezirksverwaltungsbehörde, in München, Nürnberg und Fürth der Stadtrat die Wahlzeit insoferne abkürzen darf, als die Wahlzeit später, jedoch nicht später als 10 Uhr beginnen kann.

Anläßlich der schwierigen Lage, in der sich der bayerische Staat Ende 1923 befand, wurde eine Vereinfachung und Verbilligung der Staatsverwaltung und damit auch für den Landtag angeregt.[12]) Auf einen Beschluß des Landtages vom 20. Dez. 1923 hin legte die Staatsregierung am 30. Dez. 1923 (vgl. sten. Ber. d. Sess. 23/24 Bd. IX S. 56 ff., ferner Beil. Nr. 4026) einen Entwurf vor. Er verminderte die Abgeordnetenzahl auf 99, ließ aber die Zahl der Landesabgeordneten unverändert. Die 8 Wahlkreise sollten auf 4 zusammengelegt werden. Soweit ging jedoch bei den Verhandlungen der Landtag nicht, der Berichterstatter Graf Pestalozza (B. V.) schlug 113 Abgeordnete, unter Beibehaltung der 8 Wahlkreise, vor. Er glaubte, im Hinblick auf eine Benachteiligung des platten Landes eine weitere Herabsetzung der Mandate nicht anraten zu können. — Bezüglich Coburg hatte der Regierungsentwurf die Beseitigung der 1921 für Coburg getroffenen Sonderregelung vorgeschlagen, jedoch beließ der Landtag Coburg seinen eigenen Wahlkreis mit 2 Abgeordneten für die Wahl von 1924 und setzte demgemäß die Sitzezahl für Oberfranken auf 11 fest, so daß insgesamt (abgesehen von den 15 Landesabgeordneten) 113 Abgeordnete zu wählen waren. An weiteren Bestimmungen des Entwurfes muß noch erwähnt werden, daß die Staatskasse zum Ersatz der Kosten der Stimmzettel bei Wahlen an die Vertrauensmänner der Kreiswahlvorschläge einen Betrag zu zahlen hat, der nach der amtlich festgestellten Zahl der auf den Vorschlag entfallenen gültigen Stimmen zu bemessen ist.

[12]) Vgl. Antrag Dr. Hilpert u. Gen. betr. Landeswahlgesetz und Neuwahl (Beil. Nr. 4002), Antrag Dr. Dirr (Beil. Nr. 4004) und Antrag Städele (Beil. 4005).

Der Entwurf wurde in diesem Punkte und im übrigen nach den Vorschlägen des Berichterstatters am 6. II. 1924 Gesetz (GVBl. 24 S. 29).

Die dritte Aenderung (Ges. v. 18. Juli 1925, GVBl. S. 209) sucht in der Hauptsache das Ueberhandnehmen der Splitterparteien zu bekämpfen (sten. Ber. Session 24/25 Bd. III S. 328 ff. und Beil. Nr. 1301). Der Berichterstatter Graf Pestalozza bezeichnete die Abänderung des Art. 55 (Restsitzeverteilung) als den Kern des Entwurfes. Er betonte, daß der Entwurf von dem Gedanken ausgehe, möglichst zu vermeiden, daß kleinere Gruppen in der Lage seien, den größeren Gruppen einen Nachteil zuzufügen. Der Grundgedanke des bayerischen Landtagswahlrechts sei die möglichste örtliche Bindung der Abgeordneten an ihre Bezirke und ihre Wähler. Dem widerstreite es aber, wenn Gruppen im Landtag vorhanden seien, die nirgends örtlich verankert wären, sondern nur eine zentralisierte Vertretung verstreut wohnender Wähler darstellten. Die Stimmrestverwertung nach Art. 55 strebe die gerechte Vertretung überschießender Stimmen an, nicht aber die Zusammenfassung von Stimmen solcher Gruppen, die nirgends so stark seien, daß sie von sich aus in einem Wahlkreis schon einen Abgeordnetensitz erringen könnten. Der Landtag verschloß sich in seiner Majorität diesen Erwägungen nicht und schlug vor (in Abänderung des Entwurfes), daß bei der Restsitzverteilung nur solche Gesamtwahlvorschläge und selbständige Kreiswahlvorschläge einen weiteren Sitz erhalten können, welche bei der Sitzeverteilung in den Wahlkreisen mindestens in einem Wahlkreis einen Sitz erhalten haben. Der Vorschlag wurde in der Sitzung vom 7. Juni 1925 mit 90 zu 8 Stimmen Gesetz.

Weiter brachte das Gesetz folgende Neuerung: Wahlschein erhält auch der, der infolge eines körperlichen Leidens oder Gebrechens in seiner Bewegungsfreiheit behindert ist und durch den Wahlschein die Möglichkeit erhält, einen für ihn günstig gelegenen Wahlraum aufzusuchen. — Im Anklang an das Reichstagswahlrecht und bayerische Gemeindewahlrecht ist auch für die Landtagswahl der Stimmzettel nicht mehr vom Wähler zu beschaffen, sondern wird für jeden Stimmkreis amtlich zur Verfügung gestellt in der Weise, daß der Stimmzettel die sämtlichen für den Stimmkreis aufgestellten Bewerber mit dem Kennwort des Wahlvorschlages enthält, dem die Bewerber angehören. Die Stimmabgabe erfolgt nunmehr derart, daß der Wähler durch ein auf den Stimmzettel gesetztes Kreuz oder auf andere Weise kenntlich macht, welchem Bewerber er seine Stimme geben will. Wird der Name des Bewerbers gestrichen, so daß der Stimmzettel nur das Kennwort des gewählten Wahlvorschlages enthält, so wird die Stimme für diesen als Listenstimme gezählt. Eine wichtige Aenderung bringt das Gesetz bezüglich der Verteilung der Restsitze. Die Restsitze

werden nun ähnlich wie bei den Landesabgeordneten zur Erzielung einer besseren Verhältnismäßigkeit nach Hagenbach-Bischoff verteilt. Jeder Gesamtwahlvorschlag und jeder selbständige Kreiswahlvorschlag, der in einem Wahlkreis wenigstens einen Sitz schon erobert hat, erhält so viele Restsitze, als die Division des Stimmrestes durch die Restverteilungszahl ergibt. Bleiben hiernach noch Restsitze unverteilt, so wird nunmehr der Stimmrest jedes Gesamtwahlvorschlages durch die um 1 vermehrte Zahl der ihm hiernach zugewiesenen Sitze geteilt. Dem Gesamtwahlvorschlag, bei dem sich die größte Zahl (Teiler) ergibt, wird ein weiterer Sitz zugewiesen.

An den für kleinere Parteien nachteiligen Art. 55 knüpfte der jüngste Versuch, eine Aenderung des Gesetzes herbeizuführen, an. Am 13. Jan. 1928 stellte der Abg. Eisenbeis (Fr.V.) und Gen. den Antrag (Session 27/28 Beil.Nr. 3493), dem bayer. Landeswahlgesetz in Art. 46 einen Absatz beizufügen, der bestimme, daß zwei oder drei Wahlvorschläge als untereinander verbunden erklärt werden könnten. Im Verfassungsausschuß wurde der Antrag abgelehnt (vgl. sten. Ber. Bd. IX Sitzung v. 30. II. 28), Beil. Nr. 3637), ferner ein weiterer Antrag Dr. Hilpert und Hermann Bauer (Beil. Nr. 3637): „1. Art. 46 Abs. I LVG. erhält folgenden Zusatz: Zwei oder drei Wahlvorschläge können auf Grund der Erklärungen der Einreicher und Unterzeichner der einzelnen Vorschläge hinsichtlich der Sitze-Verteilung nach Art. 55 Abs. II (Restsitzeverteilung) und Art. 58 Abs. I (Landesabgeordnete) verbunden werden. 2. Art. 55 Abs. II erhält folgenden Zusatz: bei dieser Sitzeverteilung können vorbehaltlich der Bestimmung des Abs. IV (Bestimmung gegen die Splitterparteien D. V.) zwei oder drei Wahlvorschläge verbunden werden. 3. Art. 55 Abs. IV erhält folgenden Zusatz: Als Verteilungsziffer gilt jedoch einheitlich die n i e d r i g s t e Verteilungsziffer, die in irgendeinem der acht Wahlkreise erreicht ist. 4. Auch bei der Verteilung der Landesabgeordnetensitze können vorbehaltlich der Bestimmung des Art. 55 Abs. IV zwei oder drei Wahlvorschläge verbunden werden. — Es wurde in dieser Ausschußsitzung ferner abgelehnt ein Antrag Stelzner, Dr. Roth und Johnson, der Vorlage eines Gesetzentwurfes verlangte, in dem vorgesehen war, daß bei Einreichung eines Wahlvorschlages von den Unterzeichnern erklärt werden könne, daß die dem Wahlvorschl. zufallenden Stimmen für den Fall, daß den Wahlvorschlägen mit dem gleichen Kennwort in k e i n e m Wahlkreis ein Abgeordnetensitz zufalle e i n e m a n d e r e n Wahlvorschlag zugerechnet würden.

Im Plenum erklärte Abg. Eisenbeis, sein Antrag richte sich gegen den Art. 55 Abs. IV. Es könne geschehen, daß kraft dieser Bestimmung Hunderttausende von Stimmen bei den kommenden Wahlen unter den Tisch fallen könnten, wenn von den

betreffenden Parteien in keinem Stimmkreis die übrigens recht verschiedene Verteilungszahl erreicht würde. Der Art. 55 Abs. IV sei übrigens verfassungswidrig und er werde deswegen mit seiner Fraktion Beschwerde beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich erheben. Im Falle der Ablehnung seines Antrages erklärte er sich mit den Anträgen Dr. Hilpert und Stelzner einverstanden. — Sämtliche gestellte Anträge wurden aber in der Sitzung vom 30. März 1928 abgelehnt.

Der Art. 55 Abs. IV wirkte sich bei der nächsten Wahl am 20. Mai 1928 [15]) dahin aus, daß bei der Restsitzeverteilung nur SPD., DVP., DnVP., KPD., BayVP., BB. und Hitler-Partei zum Zuge kamen, während DemP. mit 108 771, Wirtschafts-Partei mit 105 808 und Christl. Volksdienst mit 43 867 Stimmen leer ausgingen. Die Bevorzugung des örtlichen Zusammenhangs durch das Wahlgesetz zeigt sich besonders bei einer Gegenüberstellung des Wahlergebnisses der deutschen Volkspartei und den anderen liberalen Parteien. Die deutsche Volkspartei konnte mit 109 524 Stimmen vier Mandate erringen, also mit nur wenig mehr Stimmen als die übrigen liberalen Parteien, weil sie in ihrem Hauptwahlgebiet, der Pfalz, mühelos die Verteilungsziffer erreichen konnte, während die Stimmenzahl im rechtsrheinischen Bayern nur unbedeutend war.

Am 18. März 1928 erfolgte die angekündigte Beschwerde der demokratischen Partei. Sie bezweckte die Feststellung, daß die Bestimmung des Landeswahlgesetzes über die Errechnung der (in den einzelnen Wahlkreisen verschiedenen) Verteilungszahlen, und die Bestimmung des Art. 55 Abs. IV. (Restsitzeverteilung) mit § 26 Abs. I VU. und Art. 17 RV. Abs. unvereinbar seien. — Der Beschwerde schloß sich auch der Landesverband Bayern der Reichspartei des deutschen Mittelstandes (Wirtschaftspartei) an.

Noch vor der Entscheidung über die Beschwerde erfolgte am 28. April 1928 (GVBl. S. 322) mit Rückwirkung ab 15. März 1928 eine wichtige Aenderung des bayerischen Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 11. Juni 1920 (GVBl. S. 323). Es wurde in § 2 Nr. 3 dieses Gesetzes („Der Staatsgerichtshof ist zuständig zur Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung . . .") die Worte „zwischen Landtag und Regierung" gestrichen. Damit fiel die Beschränkung, welche nur Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung unter die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes brachte, weg; der Staatsgerichtshof war für Verfassungsstreitigkeiten allgemein zuständig geworden.

[15]) Die Sonderstellung Coburgs fiel mit der Wahl vom Mai 1928 weg. Coburg war jetzt in Oberfranken (12 Abgeordn.-Sitze) eingegliedert. Deshalb war ein Abgeordn. weniger zu wählen als 1924.

Der veränderten Rechtslage trug die Entscheidung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 19. Januar 1929 über die Wahlrechtsbeschwerde Rechnung. Der Staatsgerichtshof erklärte sich darin für sachlich unzuständig, da die Zuständigkeit des primär zuständigen bayerischen Staatsgerichtshofes gegeben sei.

Die Antragsteller beabsichtigten nun die Streitfrage bei dem bayerischen Staatsgerichtshof zum Austrag zu bringen.

C.

Rückblick.

Wenn wir zurückschauend die bayerische Wahlrechtsgeschichte überblicken, so ergeben sich folgende Entwicklungsstufen:

1818

Beschränkte, ungleiche (klassenmäßig abgestufte), öffentliche Mehrheitswahl im direkten und indirekten Verfahren.

1848

Beschränkte, rechtlich gleiche, öffentliche Mehrheitswahl im indirekten Verfahren.

1881

Beschränkte, rechtlich gleiche, geheime Mehrheitswahl im indirekten Verfahren.

1906

Beschränkte, rechtlich gleiche, geheime Mehrheitswahlen im direkten Verfahren.

1919

Allgemeine, gleiche, geheime und direkte Verhältniswahl.

Die Beschränkung des Wahlrechts durch das Erfordernis eines gewissen Einkommens ist dasjenige Charakteristikum, welches sich am längsten, volle hundert Jahre im bayerischen Wahlrecht erhalten hat. Anfänglich verschafft nur ein ausreichender Vermögensbesitz den Genuß des Wahlrechts. Aber die Tendenz zum allgemeinen Wahlrecht gewinnt Boden. Das Gesetz von 1848 kommt diesen Strömungen entgegen [1]) undbegnügt sich fortan mit der Entrichtung einer direkten Steuer. Ein Zensus besteht nicht. Der Verlust des Wahlrechts infolge Bezug von Armenunterstützung erfährt im Laufe der Zeit durch

[1]) Vgl. Bismarcks Worte: „Das allgemeine Wahlrecht ist uns gewissermaßen als ein Erbteil der Entwicklung der deutschen Einheitsbestrebungen überkommen. — Ich habe das allgemeine Wahlrecht akzeptiert . . . als Frankfurter Tradition."

eine engere gesetzliche Auslegung des Begriffes „Armenunterstützung" eine gewisse Milderung. Die Revolution von 1918 bringt den Sieg des allgemeinen Wahlrechts und zwar durch Einführung des Frauenwahlrechts und des Wahlrechts für Reichsdeutsche Nichtbayern den Sieg des allgemeinen Wahlrechts in seiner weitesten Bedeutung.[2])

Die konfessionellen Beschränkungen sind bereits infolge der Bewegung des Jahres 1848 weggefallen.

Frühzeitig schon hat sich der bayerische Gesetzgeber vom Prinzip der abgestuften Wahl abgewendet und der Idee des gleichen Wahlrechts gehuldigt. — Die Entwicklung geht, wie in allen anderen deutschen Staaten von dem Ständeklassenwahlrecht aus. Das ist kein geschichtlicher Zufall, sondern die Folge der Tatsache, daß, soweit die „Prinzipien von 1789" in Deutschland überhaupt Eingang gefunden haben, sie nur in den ihnen von der Krone gezogenen engen Schranken ihre Lebenskraft beweisen konnten. Selbst da, wo sie sich Raum erkämpft hatten, konnten sie nur unter Berücksichtigung des politischen Gedankensystems der vorhergehenden Jahrhunderte wirken. So auch in Bayern. In der Klasse der Geistlichkeit im Wahlrecht der VU. erkennen wir die Nachwirkung der früheren Bedeutung des Prälatenstandes. Die Wahl der Abgeordneten und Wahlmänner durch Organe von politischen Körperschaften (namentlich in den Städten) ist ein weiterer Erbteil der altständischen Verfassung. Lediglich die Vorliebe der VU. für das indirekte Wahlsystem ist auf den Einfluß der französischen Revolutionsideen zurückzuführen.

Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Aufstieg des Bürgertums und die Veränderung der Stellung des Einzelnen dem Staat gegenüber erzwingen überall, wo nicht abnorme Verhältnisse vorliegen die grundsätzliche öffentlich-rechtliche Gleichberechtigung der Untertanen. Ein Ausdruck hierfür ist das rechtlich gleiche Wahlrecht der Staatsbürger. Es erringt zuerst in Frankreich den Sieg und faßt während der 48er Bewegung auch in Deutschland Fuß. Während aber Norddeutschland überwiegend im alten Zustand verharrt, behält in Süddeutschland und auch in Bayern das gleiche Wahlrecht über die Stürme der Reaktionszeit hinweg seine Position. — Der Wegfall des Klassenwahlrechts mit dem gesetzlich festgelegten Grad der Anteilnahme der einzelnen Volksschichten an der Lenkung des Staates gibt dem politischen Leben eine starke Belebung. Nicht mehr schützende und hegende Verfassungsnormen, sondern die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte einer Volksschicht

[2]) Die Folge ist naturgemäß eine steigende Zahl der Wahlberechtigten. 1881 waren 16 % der Gesamtbevölkerung Bayerns wahlberechtigt, 1905 waren 18,1 %, dagegen 1919 56,2 % und 1928 62,4 %.

bestimmen vorwiegend die Kraft ihrer Mitwirkung am öffentlichen politischen Leben. Die politische Partei (im modernen Sinn) beginnt sich zu entfalten. Der Kampf um das politische Dasein erfordert möglichste Zusammenballung der Kräfte und Beobachtung der Möglichkeiten eigener Kraftvermehrung. Ein wirksame Mittel hiezu ist eine Verbesserung der Lebensbedingungen einer Partei durch eine entsprechende Aenderung bezw. Schaffung eines Wahlsystems. Die Partei, die bei genügend eigener Stärke von einer Wahlrechtsreform Besserung ihrer Lage erhofft, wirft die Wahlrechtsfrage unaufhörlich in die politische Debatte und sichert sich nach einem politischen Sieg durch Konstituierung eines ihr günstigen Wahlrechtes.[3]) Abgesehen von den wenigen Wahlrechtsänderungen, die durch die allgemeine Meinung von der Unhaltbarkeit und Ueberflüssigkeit einzelner Bestimmungen verursacht sind (z. B. Abschaffung der indirekten Wahl), ist es dieser harte Machtkampf der Parteien, der den Entwicklungsfaktor bildet.

Das gleiche Wahlrecht war zunächst verbunden mit dem Prinzip der Mehrheitswahl in Wahlkreisen, wie dieses schon unter dem Stände-Klassenwahlrecht bestanden hatte. Wahlkreise (für alle Wähler gleich)[4]) bestanden in Bayern zunächst 23—48, sie waren also durchschnittlich drei- bis fünfmännig.[5]) 1881 durften die Wahlkreise höchstens viermännig sein, aber nicht mehr als zwei einmännige in jedem Regierungsbezirk bestehen. In der Folgezeit wird die Zahl der Wahlkreise vergrößert (bis auf 77 im Jahre 1905), die Wahlkreise sind durchschnittlich ein- bis dreimännig. Das Jahr 1906 bringt (grundsätzlich) den Sieg des Einzelwahlsystems.

Das rechtlich gleiche Wahlrecht bringt in seiner Auswirkung in Bayern (wie auch für die Reichstagswahlen) eine Benachteiligung der städtischen Bevölkerung.[6]) Soweit sich diese da-

[3]) Der klassische Ausdruck dieser Tatsache sind die Bestimmungen des Sowjetwahlrechtes, das außer Geisteskranken und strafrechtlich Verurteilten die Angehörigen der sog. ausbeutenden Klasse, nämlich Personen, die Lohnarbeiter zwecks Gewinnerzielung beschäftigen, Personen, die von arbeitslosem Einkommen leben, Rentner, Privatkaufleute, Handelsvermittler, Mönche und Geistliche, Angestellte der früheren Polizei, und Mitglieder des Hauses Romanow vom Wahlrecht ausschließen. Vgl. auch die Bevorzugung des städtischen Proletariats gegenüber der Landbevölkerung im Sowjetstaat bezüglich der Bildung der Wahlkreise.

[4]) Das war unter der V.U. anders. Für die Adeligen, die Geistlichen war der Reg.-Bez. Wahlkreis, für die städtischen und Universitätsabgeordneten war es die betreffende Stadt, für das flache Land und die Städte mit gemeinschaftlichen Abgeordneten der Regierungsbezirk.

[5]) 1848 waren die Urwahlbezirke durchschnittlich viermännig und wurden 1881 drei- bis siebenmännig.

[6]) Z. B. trafen 1907 im ganzen Königreich auf einen Abgeordneten 6790 Wahlberechtigte, im Wahlkr. Grafenau trafen aber schon auf 4053 und im Wahlkr. Nürnberg VI erst auf 11 832 Wahl-

durch politisch beeinträchtigt fühlt (das sind die Arbeitermassen der Industriebezirke und das links-liberale Bürgertum) wird sie zwangsläufig zu Gegnern dieses Wahlsystems: voran die Sozialdemokratie, die schon im Erfurter Programm die Einführung des allgemeinen Verhältniswahlrechts in Deutschland sich zum Ziel gesetzt hat. Diese Wünsche finden bei den beati possidentes kein Gehör und wenig Aussicht besteht für ihre Erfüllung; im Reichstag bedeutet ein Entgegenkommen in der Wahlrechtsfrage eine Stärkung des linken Flügels.[7]) im bayerischen Landtag eine Schwächung des Zentrums. Das Weltkriegsende bringt auch in dieser Frage eine unerwartet rasche Lösung.

Die neue Regelung des Wahlrechtes erfährt in Bayern eine sehr konsequente Ausprägung. Die bisherigen Wahlkreise werden zu rein technischen Hilfsmitteln degradiert, der e i n e Wahlkreis dominiert. Denkbar weitgehende Freiheit des Wählers in der Wahl seines Vertrauensmannes und eine denkbar gerechte Berücksichtigung und gleichmäßige Bewertung jeder Stimme ist ein hervorstechendes Merkmal. Bald erfolgt aber auch hier ein Umschwung. Er vollzieht sich unter nicht minder schweren parlamentarischen Kämpfen als in den Zeiten der Monarchie; die Machterhöhung, die der Landtag erfahren hat, und die Einführung des parlamentarischen Systems bringt es mit sich, daß ein Abgeordnetensitz bei den wechselnden und unsicheren Majoritäten u. U. entscheidende Bedeutung gewinnen kann. Der Wahlrechtskampf, der mit dem Sieg des Verhältniswahlrechtes beendet erscheint, wird mit dem Streit um die Systeme der Verhältniswahl neu entfacht.[8]) Die mit dem Jahre 1920 beginnende Aenderung ist zwar nicht grundsätzlicher Natur, was rechtlich (vgl. RV. Art. 17) und auch politisch unmöglich war. Die Verhältnismäßigkeit von Parteistimmen zu Abgeordnetensitzen, der Brennpunkt der Kämpfe in der vorrevolutionären Zeit und die Haupterrungenschaft der Revolution in der Wahlrechtsfrage, bleibt natürlich gewahrt. Wir sehen aber jetzt wieder eine Mehrzahl von Wahlkreisen entstehen

berechtigte ein Abgeordn. Die sechs Wahlkr. mit weniger als 5000 Wahlber. waren durchweg ländlich, die neun Wahlkr. mit der doppelten Zahl Wahlber. durchweg städtisch. In Niederbayern traf durchschnittlich ein Abgeordn. auf 5500, in Mittelfr. aber erst auf 8100 Einwohner.

[7]) Meyer errechnet bei Durchführung des Verhältniswahlsystems auf Grundlage der Ergebnisse der Reichst.-Wahlen 1898 einen wesentlichen Gewinn für die Soz. und eine erhebliche Einbuße bei Zentrum und Konservativen.

[8]) Die Zeitschr. d. bayer. stat. Landesamts 1920 S. 302 bringt eine Aufstellung über die Auswirkungen verschiedener Systeme auf Grund der Wahlergebnisse von 1920. Hiernach ergeben sich bei den größeren Parteien je nach dem System Unterschiede in der Mandatsziffer von 10—25 Prozent.

(freilich in geänderter Bedeutung).[9]) Das neue System in der Errechnung der Verteilungszahl, gesondert nach den einzelnen Wahlkreisen, welches den Schutz des platten Landes bezwekken soll — alles das sind aus dem alten Mehrheitswahlsystem genommene Gedanken, die jetzt wieder erstehen. Aber nicht nur an alte Gedankengänge anknüpfend ist die Tätigkeit des Gesetzgebers gewesen; sie trägt, und zwar weitgehender als die revolutionäre Regelung von 1919 einer modernen Erscheinung Rechnung: das ist das starke Hervortreten der Parteien im politischen Leben, eine notwendige Folge der Verhältniswahl. Die Parteien werden zu offiziellen Faktoren des Staatslebens und werden, mag sie auch das Gesetz nur unter dem Namen „Wahlvorschläge" kennen, immer fester in das staatsrechtliche Gefüge eingeordnet. Ihr Einfluß, der schon 1919 durch die Einrichtung der Landesabgeordneten zutage trat, wird durch die Stimmkreisbindung des Wählers und durch die neuesten Bestimmungen über die Restsitzeverteilung noch vermehrt. Diese mögen zwar ein geeignetes Schutzmittel gegen unbillige Ueberraschungen der Parteileitung sein, sie können aber auch dazu dienen, den Willen der Parteiorganisationen gegenüber den Wünschen starker Wählerschichten durchzusetzen, was besonders dann eintreten wird, wenn durch Splitterparteien oder durch Vordringen rein berufsständischer Interessen der Bestand einer politischen Partei gefährdet erscheint.

Bezüglich der Entwicklung der vorwiegend wahltechnischen Bestimmungen sei hier folgendes erwähnt.

Die hohen Anforderungen der VU. hinsichtlich des für das Wahlrecht bedeutsamen Lebensalters (25—30 Jahre für den Urwähler, Wahlmann und Abgeord.) sind bis 1848 geblieben. 1848 bringt die Herabsetzung für das Urwahlrecht auf das Alter der Volljährigkeit (21 Jahre). Erst 1906 wird das Wahlalter im Einklang mit dem Reichstagswahlrecht wieder auf 25 Jahre für Wähler und Abgeordnete gleichmäßig heraufgesetzt, bis 1918/19 eine plötzliche Senkung auf 20 bezw. 25 für den Abgeordneten, gleichmäßig für Frauen und Männer erfolgt.

Die bunte Mannigfaltigkeit der Abstimmungsformen der VU. (briefliche Abstimmung, Abstimmung zu Proto-

[9]) 1919 kommt dem Wahlkreis (da nur einer bestand) noch die gleiche Bedeutung wie unter der Mehrheitswahl zu. Er ist der Raum, in dem die endgültige Wahlentscheidung fällt. Das ändert sich im Jahr 1920. Infolge der Restsitzverteilung auf Grund der Gesamtreststimmen fällt die Entscheidung in einem Wahlkreis nicht endgültig. Sie wird in jedem durch die Stimmabgabe im ganzen Land beeinflußt. Wahlkreis bedeutet jetzt nur den räumlich abgegrenzten Teil des Wahlgebietes innerhalb dessen der einzelne Wähler auf der Grundlage der für diesen Wahlkreis aufgestellten Wahlvorschläge sein Wahlrecht ausüben kann.

koll und mit Stimmzettel weicht der einheitlichen Regelung: Abstimmung mittels Stimmzettel 1848. Die Stimmzettelbeschaffung war von jeher Sache des Wählers, d. h. der Partei, erst die jüngste Regelung hat den amtlichen Stimmzettel gebracht. In der Wahl des Abstimmungsortes ist dem Wähler durch die Einführung des Wahlscheines eine gewisse Freizügigkeit gegeben worden.

Die Wahlzeit war ursprünglich, nachdem die Abstimmung in Wählerversammlungen in Wegfall gekommen war, sehr kurz: 1848 z. B. nur 1—2 Stunden. Sie steigt 1881 auf 4 Stunden, 1906 auf 9 Stunden und 1919 gar auf 11 Stunden. Seitdem ist eine kleine, rückläufige Bewegung eingetreten. Erleichtert wird die Wahlhandlung weiterhin durch Einführung der Sonntagswahl.[10])

Wie allgemein in Deutschland ist auch in Bayern das Wahlrecht ursprünglich öffentlich. Jedoch besteht von Anfang an die Tendenz, die Abstimmung Unbeteiligten möglichst geheim zu halten. Der Gedanke, etwa aus politischer Notwendigkeit[11]) die Wahl rückhaltlos offen zu machen, ist dem bayerischen Gesetzgeber unbekannt, wenigstens seit 1848, wo die Wahl schon tatsächlich annähernd geheim war.

Das indirekte Wahlverfahren war durch die anfänglich geringe politische Bildung des Volkes zu rechtfertigen. Mit steigender Kultur insbesondere mit steigender Allgemeinbildung und mit dem Auftreten festgefügter Parteien wird aber sein Zweck hinfällig. Seitdem der Wahlmann bei Strafe der Nichtwiederwahl sich schon vor der Wahl festzulegen hat, wird das indirekte Wahlverfahren allgemein nur als Hemmung empfunden und verschwindet.

Entschädigung der Abgeordneten kennt das bayerische Wahlrecht von jeher. Die Gedanken, mit denen zuweilen die Diätenlosigkeit der Abgeordneten gebilligt wird (nämlich als Gegenmittel gegen die demokratischen Gefahren des

[10]) Diese sowie eine lange Wahlzeit führen nicht unbedingt zu hohen Wahlbeteiligungsziffern. Schon 1912 wurde einmal eine Wahlbeteiligung von 81,9 Prozent erreicht. — Anders wirkt sich hier die geheime bzw. öffentliche Wahl aus. In Preußen war 1893 bei den Reichstagswahlen eine Wahlbeteiligung von 72 Prozent, bei den Landtagswahl gleichen Jahres nur v. 18,5 Prozent festzustellen.

[11]) Auch allgemein weltschauliche und religiöse Gründe dienten zur Rechtfertigung der öffentlichen Wahl. Vgl. Bismarcks Worte: „Noch heute halte ich das allgemeine Wahlrecht nicht blos theoretisch, sondern auch praktisch für ein berechtigtes Prinzip, sobald nur die Heimlichkeit beseitigt wird, die außerdem einen Charakter hat, der mit den besten Eigenschaften des germanischen Blutes in Widerspruch steht. — Die Einflüsse und Abhängigkeiten, die das praktische Leben der Menschen mit sich bringt, sind gottgegebene Realitäten, die man nicht ignorieren kann und soll."

allgemeinen und gleichen Wahlrechts) hat es nicht akzeptiert.[12])

Als Gesamtergebnis des eben kurz zusammengefaßt geschilderten Entwicklungsganges des bayerischen Wahlrechtes sehen wir: ein langsames, aber stetiges Vordringen der naturrechtlich-demokratischen Ideen. Mit der Einführung der Verhältniswahl und dem parlamentarischen Prinzip, durch Beseitigung der ersten Kammer[13]) und des monarchischen Systems rückt das Wahlrecht mit in den Mittelpunkt des politischen Geschehens. Es wird das Lebensprinzip des neuen Staates, der ein Parteienstaat ist.

Wie die Wahlrechtsgeschichte lehrt, geben die Wahlrechtsprobleme zu ununterbrochenen und unaufhörlichen Kämpfen Anlaß, eben weil sie nie zu einer befriedigenden und dauernden Lösung geführt werden können. Das wird auch in Zukunft nicht anders sein. Mögen auch gegenwärtig große und entscheidende Aenderungen nicht zu erwarten sein, der Kleinkrieg um das Wahlrecht geht weiter. Fragen, wie eine Heraufsetzung des Wahlalters sind schon heute Gegenstand ernster Diskussion und werden auch die bayerischen Verhältnisse nicht unberührt lassen. Zwar hat manches Problem, das für das Reichswahlrecht noch zu lösen ist, wie z. B. die Herstellung von besseren Vertrauensbeziehungen zwischen Wählern und Abgeordneten bereits in Bayern eine vorbildliche Erledigung durch Einführung des einmanigen Prinzips gefunden. Es wäre aber zu wünschen, daß der bayerische Gesetzgeber auch im übrigen vorbildlich für das Reich sein möchte. Es wirkt im Rahmen eines demokratisch gedachten Wahlrechtes sinnwidrig und in der gegenwärtigen Krisis des Parlamentarismus auch gefährlich, wenn durch das Institut der Stimmkreisbildung der Wähler in gewisse der Parteileitung genehme Bahnen gedrängt wird. Er soll unter den Kandidaten seiner Partei eine Auswahl treffen können; der Wahlkreis mag hierzu groß genug erscheinen. Dem Wähler liegt nicht so sehr daran, die Partei als solche zu wählen,[14]) als einer bestimmten Persönlichkeit sein Vertrauen zu schenken, über deren Wert oder Unwert nur er und nicht indirekt die Parteileitung entscheiden soll. Berufsständische Interessen sollen nicht künstlich zurückgedrängt werden, sonst setzen sie sich, wenn sie

[12]) Bl. f. adm. Pr. Bd. 56 S. 81 gibt eine übersichtliche Darstellung der Geschichte der Entschädigung der Landtagsabgeordneten.

[13]) Der Kampf gegen die 1. Kammer geht mit den Bestrebungen auf Demokratisierung des Wahlrechts paralell. In Bayern beginnen die Bestrebungen auf Reformierung der Kammer der RR. schon 1869; sie werden im Laufe der Zeit immer radikaler.

[14]) Die Zahl der Listenstimmen ist überaus gering. Sie betrug z. B. 1928 nur 0,1 Prozent aller gültigen Stimmen.

durch die Partei vernachlässigt werden, durch Bildung eigener Gruppen durch. Die Bekämpfung der Splitterparteien ist gewiß notwendig, sie muß aber wirkliche Splitterparteien treffen, sonst wirkt sie ungerecht, wie die Wahl 1928 in Bayern gezeigt hat: die Folge, daß das bayerische Gesetz Splitterparteien örtlich nicht verankerten Parteien gleichgesetzt hat.

Inwieweit die aufgezeigten Probleme politisch zweckmäßig sind, das zu erörtern, überschreitet den hier gegebenen Rahmen. Möchten sie, wenn es an der Zeit ist, in einem Geist und Sinn gelöst werden, wie ihn das Vaterland für seinen inneren Wiederaufbau braucht!